Los usos y usuarios
de la Bahía de Cienfuegos

Una aproximación al tratamiento jurídico e institucional desde la perspectiva del manejo integrado de zonas costeras

Dra. Clara E. Miranda Vera
MSc. Yailen Monzón Bruguera
MSc. Lisset Carballo Lois
Lic. Yeslín Justafré García

UNIVERSIDAD CIENFUEGOS
Carlos Rafael Rodríguez

Los usos y usuarios de la Bahía de Cienfuegos

Una aproximación al tratamiento jurídico e institucional desde la perspectiva del manejo integrado de zonas costeras

Dra. Clara E. Miranda Vera
MSc. Yailen Monzón Bruguera
MSc. Lisset Carballo Lois
Lic. Yeslín Justafré García

UNIVERSIDAD CIENFUEGOS
Carlos Rafael Rodríguez

Dirección Editorial: MSc. Alberto Valdés Guada
Diseño, composición: D.I. Idania Dorta Rodríguez y Meivys Moreno
Especialista: Fernando Liriano Reyes

© Reservados todos los derechos por lo que no se permite la reproducción total o parcial de este libro.

Editorial UNIVERSO SUR
Universidad de Cienfuegos
Carretera a Rodas, Km. 4. Cuatro Caminos
Cienfuegos, CUBA, 2008

© ISBN: 978-959-257-162-4

SUMARIO

Introducción 5

1. Interacciones e Identificación de Conflictos entre Usos y Usuarios en la Bahía de Cienfuegos
MSc. Lisset Carballo Lois 7

2. Tratamiento jurídico dado a los usos en la Bahía de Cienfuegos. Reflexiones en torno a su perfeccionamiento
MSc. Lisset Carballo Lois y MSc. Yailen Monzón Bruguera 17

3. Análisis crítico de los instrumentos políticos y soluciones institucionales para el manejo integrado de la Bahía de Cienfuegos hasta el año 2007
MSc. Yailen Monzón Bruguera y Lic. Yeslin Justafré García 37

4. Implementación de normas jurídicas sobre gestión de zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos: Mitos y realidades
Lic. Yeslín Justafré Garcia 49

Introducción

La Bahía de Cienfuegos, por su extraordinaria importancia para la población cienfueguera, tanto desde el punto de vista económico, social como ambiental, se ha visto continuamente expuesta a la acción irracional y desmedida del hombre. Se han provocado serios impactos ambientales antrópicos que han provocado daños considerables a sus recursos naturales.

Con el propósito de realizar una lectura jurídica del estado de los usos de la bahía, los usuarios que intervienen; así como, identificar los conflictos que se derivan de la interacción, relación y complementación entre éstos y proponer soluciones viables a los mismos, se presenta esta monografía que esperamos que contribuya al conocimiento del tratamiento de los usos y usuarios de la Bahía de Cienfuegos desde la perspectiva de análisis seleccionada y un incentivo para la acertada toma de decisiones en programas de manejo integrado.

Los Autores

I Interacciones e Identificación de Conflictos entre Usos y Usuarios en la Bahía de Cienfuegos

MSc. Lisset Carballo Lois

Resumen

La interacción y complementación de los usos a que están sometidos los recursos naturales, donde la necesidad de hacer compatibles las relaciones de éstos con los usuarios, trae consigo la necesidad de una adecuada integración entre los usos y usuarios involucrados en la actividad. En el tema del manejo de los usos y usuarios de los ecosistemas costeros, y en especial en el caso de la Bahía de Cienfuegos, teniendo en cuenta su fragilidad demanda una revisión profunda del tema. El presente artículo identifica los principales organismos y entidades que usan la Bahía de Cienfuegos convirtiéndose de esa forma en usuarios; así como, los conflictos e interacciones que se generan entre usos y usuarios y su implicación para la preservación de dicho ecosistema.

Introducción

En la zona costera los recursos se transforman en un bien escaso y progresivamente valorado, debido a la ocupación del espacio por distintos usos y actividades realizadas por parte de la sociedad. De esta manera, cada uno de estos usos sociales e industriales que tienen lugar en la misma, si no se hacen de forma racional y organizada, tienen implicaciones graves para la calidad medio derivadas de los conflictos que puedan surgir y del impacto negativo sobre el mismo.

Las zonas costeras, son un gran atractivo para el hombre en varios sentidos[1]:

- Por ser representativas del medio natural original.
- Por su interés científico.
- Por su repercusión para el sistema económico productivo.
- Por su significativa importancia cultural.
- Por sus posibilidades para el ocio y el recreo.

En ellas revisten especial significación los siguientes usos:

1. Uso Pesquero: Se considera uso pesquero todas aquellas activida-

1 Los Usos Costeros. Informaciones Generales <http://www.mcx.es/turismo/infopais/Mexico/htm> (Fecha de Acceso: 26 de Abril del 2003)

des que se realizan para la pesca comercial y no comercial, así como la captura de organismos marinos con fines artesanales o artísticos[2].

2. Uso Turístico – Recreativo: El uso turístico-recreativo incluye al conjunto de actividades terrestres y náuticas que se realizan en la zona costera utilizando los recursos naturales, con propósitos de baño y de contribuir al esparcimiento y recreación de la población y el turismo[3].

3. Uso Agrícola: Se refiere a la utilización del suelo agrícola.

4. Uso Industrial: Dicho uso se genera por las instalaciones de tipo industrial en la línea costera que utilizan el recurso para su funcionamiento y/o disposición o vertimiento de residuales[4].

5. Uso Marítimo – Portuario: Se trata del conjunto de actividades que se generan en función del transporte, de mercancías, chatarra, productos pesqueros, descargas de combustibles y otros, incluidas las referidas a astilleros, varaderos, áreas de protección de embarcaciones, ejecutadas en las áreas costeras[5].

6. Uso de Conservación de la Naturaleza: Se refiere a que la utilización de la zona costera es libre, pública y gratuita para los usos definidos, acorde con su naturaleza, siempre y cuando no dañen o pongan en peligro, la estabilidad física o ecológica de la misma[6].

7. Uso Urbano: Se trata del conjunto de actividades terrestres y marítimas que se realizan por las comunidades que utilizan el litoral costero en áreas de asentamientos, garantizando que el crecimiento y la viabilidad social y ambiental no se contrapongan.

8. Uso Científico – Investigativo: Se trata del conjunto de investigaciones, estudios y programas científicos relacionados con los recursos de las zonas costeras destinados a resolver los problemas científicos que se originen en materia ambiental.

En el caso de la Bahía de Cienfuegos, los usos costeros a los que continuamente se ha visto sometida la Bahía a lo largo de más de 3 siglos, la hacen merecedora en la actualidad de una historia y una cultura única, que son expresión del significado que tienen sus aguas, como consecuencia de los disímiles usos que las anteriores y actuales generaciones le han dado a las mismas. El valor económico y ambiental de la Bahía de Cienfuegos en la sociedad cubana es innegable; muchos estudios se realizan en torno al análisis de sus riquezas marinas, su explotación sostenible, la contaminación de sus aguas y su significado estratégico en el orden comercial. El presente artículo pretende

2 Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. Capítulo IV, Artículo 18.
3 Ibidem Artículo 22.
4 Ibidem Artículo 34.
5 Ibidem Artículo 42.
6 Ibidem Artículo 7.

esclarecer el significado del estudio de sus usos y usuarios; así como presentar su identificación en el ecosistema de marras y extender el conocimiento acerca de los conflictos que entre ellos se presentan a los efectos de contribuir a la implementación del manejo integrado de la Bahía de Cienfuegos.

Los usuarios de la zona costera y sus conflictos

Los usuarios de la zona costera, son aquellos que usan la zona costera (pescadores, operadores de explotación de petróleo, operadores turísticos), en fin todos las personas naturales o jurídicas cuya actividad sistemática o aislada recae sobre las zonas costeras y los que potencialmente la pueden utilizar o proteger (grupos ambientalistas que promueven la conservación de los valores de determinada área, miembros de las comunidades que viven en el área, los tomadores de decisiones de la problemática ambiental y hasta las futuras generaciones)[7].

El incremento en los usos, así como la forma en que se manejan los mismos, han aumentado los conflictos en la zona costera, y éstos no son más que aquellas tensiones resultantes de determinadas diferencias significativas y exteriorizadas entre al menos dos individuos o grupos interrelacionados, los cuales perciben metas incompatibles[8].

Las relaciones que se derivan de esta interrelación entre usos, usuarios y entre usos y usuarios, dan lugar a la aparición de conflictos. Es decir, se presenta una situación de conflicto de intereses, donde las partes involucradas generalmente adoptan no desean lo mismo del recurso que está siendo utilizado, sino que prefieren buscar soluciones particulares relativas a la gestión de las zonas costeras, y en muchos casos, sin interesar los daños y perjuicios que se causen sobre el mismo.

Los conflictos como consecuencia de los usos costeros, pueden estar dados por la existencia de intereses opuestos acerca de la utilización del recurso natural, la competencia sobre un recurso que esté escaso, inadecuada delimitación de responsabilidades y autoridades, diferencias en percepciones, estilos de trabajo y problemas de comunicación y coordinación por diferencias individuales.

Algunas de las manifestaciones típicas de conflictos entre usuarios de la zona costera y usos son:

- Competencia por el espacio del océano y la zona costera.
- Efectos adversos de un uso sobre otro.
- Efectos adversos sobre los ecosistemas.

7 Cicin-Sain and R. W. Knecht, Manejo Integrado de las Zonas Costeras: Capítulo 1 y 2. La Necesidad de un Manejo Integrado de las Costas y los Océanos. Definiciones de un Manejo Integrado. Conceptos y Prácticas. Dimensiones Integradoras del MIZC (Washington, DC: Island Press, 1998), p 15-62

8 Situaciones Susceptibles de Crear Conflictos. La Naturaleza del Conflicto. Colectivo de Autores, 1998.

- Conflictos entre las agencias de gobierno, derivado de las misiones o mandatos de estas y la falta de comunicación ente las mismas.
- Conflictos entre agencias gubernamentales que administran programas ubicados en la zona costera.

A propósito de los conflictos en la zona costera, es válido reconocer que actualmente la humanidad se encuentra en medio de una crisis marina global[9]. Los recursos costeros y marinos, y los ecosistemas de los cuales dependen, están mostrando signos de agotamiento. El uso de los espacios marinos y costeros, está siendo cada vez más intenso, por lo que la implementación de mecanismos de planificación y gestión en el manejo de los recursos de estas zonas, resulta una necesidad imperiosa ya que ello contribuye a evitar el aumento de los conflictos propios de la competencia entre actividades excluyentes y proteger el medio ambiente de la contaminación ambiental y antrópica, permitiendo un desarrollo sostenible de estas zonas y de sus recursos.

Ante estas situaciones que puedan originar un conflicto determinado, las soluciones adecuadas, transitan por la búsqueda de soluciones colaborativas e integradoras. En este sentido, el manejo integrado de las zonas costeras (MIZC) es un proceso que involucra situaciones en las que se presenta intereses comunes, así como la necesidad de una solución beneficiosa para todos los involucrados.

La Bahía de Cienfuegos es usada por 135 entidades pertenecientes a 22 Organismos donde el organismo de la administración del Estado más representado es el Ministerio de Turismo (MINTUR) con 25 Entidades, cuyo resultado se muestra a continuación:

Tabla No. 1. Organismos de la Administración Central del Estado y Entidades que usan la Bahía de Cienfuegos

No.	Organismos de la Administración Central del Estado	No. Entidades
	Ministerio de Turismo	25
	Ministerio del Transporte	18
	Ministerio de la Pesca	14
	Empresas de Subordinación Local	14
	Ministerio de la Agricultura	11
	Ministerio de las Fuerzas Armadas	5
	Ministerio de la Industria Básica	4
	Instituto Nacional de Deportes	4

9 Miles & Sommer, 1999.

	Ministerio de Cultura	4
	Ministerio de la Industria Alimenticia	4
	Ministerio del Interior	4
	Ministerio del Azúcar	4
	CIMEX	3
	UJC	3
	Ministerio de la Construcción	3
	Ministerio de la Industria Sideromecánica	2
	Almacenes Universales	2
	Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente	1
	Ministerio de la Industria Ligera	1
	Ministerio de Educación	1
	Ministerio de Informática	1

Asociados a estos usos, se detectan como problemas fundamentales los siguientes:

Tabla No. 2. Principales Problemas detectados

No.	Problemas más frecuentes
1	Inadecuado tratamiento y disposición de residuales líquidos y residuos oleosos
2	Acceso limitado a la zona costera
3	Fachada marítima deteriorada
4	Presencia de vertederos o microvertederos
5	Vegetación no apropiada, descuidada o muy deteriorada
6	Estructuras de todo tipo hundidas y semihundidas
7	Pesca Ilícita
8	Contaminación atmosférica
9	Vertimiento de residuales industriales sin tratar
10	Residuales sin tratar llegan a la Bahía a través de corrientes de agua superficiales (ríos y arroyos)
11	No se depuran residuales industriales
12	No se depuran aguas albañales
13	Trampa de grasa deficiente

14	Consumo excesivo de agua
15	Derrame de hidrocarburos
16	Lagunas de oxidación aliviando
17	Lagunas de oxidación deterioradas

Comos se puede apreciar en la tabla anterior, los usos costeros a los que está expuesta constantemente la Bahía de Cienfuegos, y con ello, los usuarios de la misma, se encuentran en una evidente interrelación y complementación, debido a que en una misma área tienen lugar varios usos e intervienen varios organismos responsables. Asimismo, se aprecia que en un mismo tramo, concurren los mismos problemas y un conjunto de organismos con actuaciones similares.

Es decir, se puede ilustrar a través de algunos elementos, un considerable número de áreas urbanas e industriales que vierten sus residuales a la Bahía, lo hacen de manera directa y en muchos casos sin tratamiento o con tratamientos que no se corresponden con las normas de vertimientos establecidas[10], lo cual conduce lentamente a una modificación y a la pérdida de la diversidad biológica, incidiendo en el uso pesquero, agrícola y en el deterioro de la vegetación del área.

Por otro lado, casi el 70 % de la línea costera, se encuentra urbanizada[11], provocando la imposibilidad de acceder a la costa, dado la construcción de cercas, casas, industrias, que contribuyen al deterioro paulatino de la zona costera. En igual medida la presencia de obras comunales en mal estado o con diseños inapropiados, no solo afectan la fachada marítima sino que, deterioran la línea costera y el medio en general. Asimismo, la gran cantidad de microvertederos que existen en la zona costera, provocan un impacto inevitable sobre el desarrollo turístico de la ciudad, sin dejar de señalar que se convierten en focos de enfermedades para la población.

En relación con la preservación de la naturaleza, la vegetación costera está constantemente afectada por las construcciones antrópicas, las cuales no se corresponden con los requerimientos paisajísticos ni ecológicos, manifestándose una evidente carencia de conciencia y educación ambiental por parte de las comunidades costeras, a lo cual se suma en ocasiones la indisciplina social de sus miembros en el descuido y explotación arbitraria de la misma. Todo ellos obedece, en gran medida, al desconocimiento de la importancia de la vegetación costera para la protección de las costas, como es el caso de los manglares que preservan la orilla de la erosión y permiten el desarrollo de toda una gama de organismos marinos, así como forman una barrera para los vientos y oleajes ante situaciones naturales.

10 Normas del Sistema de Gestión Ambiental (1997-1er semestre 2002). NC 134:2002. Residuos Sólidos Urbanos. Tratamiento. Requisitos higiénicos-sanitarios y ambientales.
11 Aplicación del Decreto – Ley 212 sobre Gestión de la Zona Costera en la Provincia de Cienfuegos. Centro de Estudios Ambientales. Provincia Cienfuegos.

Otra de las causas más significativas en el desequilibrio de un sistema natural, la constituye la contaminación por residuales líquidos ya sean industriales o domésticos con una repercusión impredecible para las especies tanto de la flora como de la fauna. Adoptar medidas urgentes encaminadas a erradicar estos impactos adversos al medio ambiente y las poblaciones naturales corresponde al hombre como principal generador de contaminación responsable de su propia existencia sobre el planeta.

A la Bahía llegan de forma directa o a través de las líneas de escurrimiento superficial un volumen considerable de residuales líquidos que han ejercido su nefasta influencia sobre población de peces y crustáceos de importancia comercial, no sólo para los renglones exportables sino también para los del mercado interno. Aunque todos los residuales que lleguen a la bahía sin tratar o tratados deficientemente tienen una incidencia negativa en la calidad de sus aguas, se consideran como particularmente nocivos los residuales azucareros, porcinos, los procedentes de la papelera, los industriales y los albañales. Los puntos de vertimiento final de estos residuales también refuerzan sus efectos sobre las poblaciones naturales. También el uso inadecuado de las artes de pesca no idóneas y la pesca furtiva en zonas de cría así como las violaciones de los períodos de veda y otras regulaciones han afectado los recursos pesqueros contribuyendo a la disminución de las capturas comerciales.

Las limitaciones en el intercambio de las aguas de la bahía con el agua dulce debido fundamentalmente al represamiento de los ríos ha reducido las zonas de distribución del camarón presentándose en la Laguna Guanaroca la situación más crítica. Las actividades de dragado para construir, reparar o dar mantenimiento a las instalaciones marítimo-portuarias para facilitar sus operaciones han provocado también afectaciones en zonas de pesca, cría y reclutamiento de las especies. El caso más significativo fue la construcción de los muelles de la Refinería de Petróleo en 1986 que eliminó la zona de arrastre de camarón que existía en el lugar.

La contaminación crónica por hidrocarburos, grasas y otros productos oleosos provocada por la navegación así como los vertimientos accidentales de éstos y otros productos químico-tóxicos unidos al arrastre pluvial de la ciudad, afectan ineludiblemente a la actividad pesquera y turístico-recreativa, además de incidir sobre el buen desarrollo de prácticas y competencias deportivas, disminuir las áreas de baño y dañar considerablemente el paisaje al manchar el casco de los barcos, las aguas, los muelles y otras instalaciones. Los residuales orgánicos a su vez, son agresivos para las estructuras portuarias e industriales.

Como se ha podido apreciar, estos son algunos de los problemas más significativos que con su actuar provocan los usuarios costeros de la Bahía, imponiéndose la necesidad del reconocimiento y comprensión de la im-

portancia que tiene conservar nuestro medioambiente y tomar acciones y estrategias concretas e integradas, que permitan la gestión de los residuales industriales y el mejoramiento de los recursos costeros, a través de una adecuada legislación ambiental y organización institucional, y a partir de la correcta identificación y manejo de los problemas, usos y usuarios que utilizan la Bahía.

Matriz de interacciones de los usos costeros que tienen lugar en la Bahía de Cienfuegos

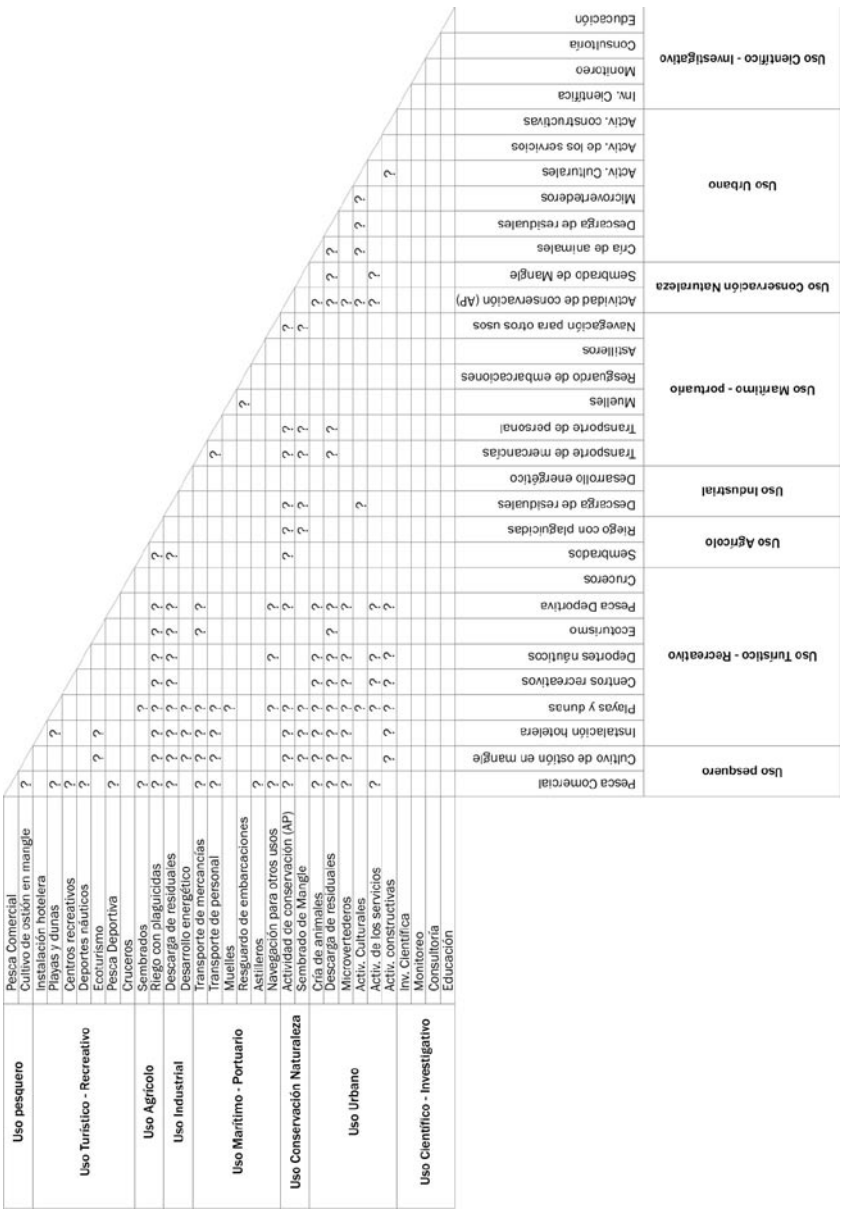
Los conflictos de usos que mayoritariamente se detectaron fueron, entre uso pesquero-uso agrícola, uso pesquero-uso industrial, uso pesquero-uso turístico, uso pesquero-uso marítimo-portuario, uso industrial-uso de conservación de la naturaleza, uso turístico-uso de conservación de la naturaleza, uso turístico-uso urbano, el uso industrial-uso marítimo-portuario, uso de conservación de la naturaleza-uso urbano, uso de conservación de la naturaleza-uso agrícola y por último, el uso turístico y el uso urbano, lo cual se representa en la Matriz que se muestra a continuación:

A pesar de que este ensayo se realiza en Bahía, se requiere hacer la salvedad, que la contaminación no solo es provocada por los usuarios que de forma directa impactan la Bahía con sus actividades, sino también por aquellos que indirectamente provocan contaminación por aguas arriba, a través de las cuencas que tributan a la Bahía (Damují, Salado, Arimao y Caonao), como consecuencia de la sedimentación y arrastre, provocando absorbimiento y eutrofización, con sus correspondientes efectos sobre la vida del hombre.

Ver figura No. 1. Matriz de Interacción de usos en la Bahía de Cienfuegos. (página siguiente)

Conclusiones

Como se ha podido apreciar, el incremento de los usos de la Bahía de Cienfuegos, así como la forma irracional e indiscriminada en que se manejan los mismos, ha agudizado la aparición de conflictos entre éstos usos yusuarios en un mismo tramo de la Bahía. Para una representación práctica de los conflictos de usos en la Bahía de Cienfuegos, se ha elaborado la Matriz de usos precedente a los efectos de ilustrar que existen conflictos de usos en Bahía, y de este modo crear las bases para la futura solución de dichos conflictos a partir de una visión integradora y coordinadora de las entidades y organismos en la realización de sus actividades.


Uso pesquero
Pesca Comercial
Cultivo de ostión en mangle
Uso Turístico - Recreativo
Instalación hotelera
Playas y dunas
Centros recreativos
Deportes náuticos
Ecoturismo
Pesca Deportiva
Cruceros
Uso Agrícolo
Sembrados
Riego con plaguicidas
Uso Industrial
Descarga de residuales
Desarrollo energético
Uso Marítimo - Portuario
Transporte de mercancías
Transporte de personal
Muelles
Resguardo de embarcaciones
Astilleros
Navegación para otros usos
Uso Conservación Naturaleza
Actividad de conservación (AP)
Sembrado de Mangle
Uso Urbano
Cría de animales
Descarga de residuales
Microvertederos
Activ. Culturales
Activ. de los servicios
Activ. constructivas
Uso Científico - Investigativo
Inv. Científica
Monitoreo
Consultoría
Educación

Bibliografía

Academia de Ciencias de Cuba, 1990. "Resumen de Investigaciones: Bahía de Cienfuegos y Litoral Adyacente, 1988-1990". – Programa Nacional Para la Bahía de Cienfuegos y Área Litoral Adyacente.-68 p.

Adaptación al Decreto Ley 212 Gestión de la Zona Costera a la Provincia Cienfuegos. Centro de Estudios Ambientales de Cienfuegos: 2002.

Anónimo, 1987. "Estudio Técnico - Económico Sobre el Comportamiento de Especies Marinas en la Bahía de Cienfuegos". Combinado Pesquero Industrial de Cienfuegos, Dirección Provincial de Planificación Física, COMARNA Cienfuegos y Laboratorio Costero de la ACC. Cienfuegos. Cuba. 39 p.

Anónimo, 1991. "Geografía Marítima del Puerto de Cienfuegos". Distrito Marítimo del Centro. Cienfuegos. Cuba, 46 p.

Asamblea Provincial del Poder Popular, 1988. Plan de tareas a desarrollar por los miembros de la Comisión Provincial del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Informe de la Asamblea Prov. del P.P. 15 p.

Castellanos M.E., Proyecto de Programa Integrado de Manejo Costero en la Bahía de Cienfuegos. Resúmenes IV Congreso de Ciencias del Mar. La Habana, Cuba: Septiembre 1997.

----------,. M.E., Araujo M., Figueroa Y., Caraballo M., Cruz E. Bahía de Cienfuegos: Usos, focos contaminantes y manejo actual de sus recursos: 1999.

Cicin – Sain B. and R. Knecht. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Islans Press. Washington, D.C. 1998. p 517.

"Suelos de la Provincia de Cienfuegos". Colom A.C.../etal/. Dirección General de Suelos y Fertilizantes. Ministerio de la Agricultura: Editorial Científico Técnica. Habana, Cuba: 1985. 108 p.

Colectivo de Autores. Situaciones Susceptibles de Crear Conflictos. La Naturaleza del Conflicto., Cuba,1998

COMARNA - MIP, 1987. Estudio Técnico - Económico Sobre el Comportamiento de Especies Marinas en la Bahía de Cienfuegos. 1987. Combinado Pesquero Industrial de Cienfuegos, Dirección Provincial de Planificación Física, COMARNA Cienfuegos y Laboratorio Costero de la ACC. 39p

León A.R., Araujo M., Serra C., Castellanos M.E. y col., (2001): Informe Final del Proyecto Territorial: "Manejo Integrado de la Bahía de Cienfuegos". – Fondos de la Unidad de Ciencia y Tecnología del CITMA. Cienfuegos.

----------, A.R., Castellanos M.E., .../etal/. "Estudio Parcial del Monitoreo Permanente en la Bahía de Cienfuegos". – Reporte Anual: Delegación del CITMA, 1998. – 30p.

Ramos I. Análisis Estadístico Poblacional de las Comunidades Costeras en la Bahía de Cienfuegos, 1999.

Villasol A.N; Nelson J.C.; Raúl M.B... /etal/. "Estudios de la Contaminación en la Bahía de Cienfuegos." – Informe Final Programa Nacional de Bahías. Ministerio del Transporte. La Habana, Cuba, 1990. – 66p.

2 Tratamiento jurídico dado a los usos en la Bahía de Cienfuegos. Reflexiones en torno a su perfeccionamiento

MSc. Lisset Carballo Lois y MSc. Yailen Monzón Bruguera

Resumen

En el presente artículo se analiza el tratamiento dado a los usos y se dirige la atención a demostrar la necesidad de una adecuada interrelación y complementación, por parte de los usos y usuarios de la Bahía en la búsqueda de un Manejo Integrado de la misma; así como, se aborda la pertinencia de las tareas de los diferentes niveles de gobierno responsabilizados con la resolución de los conflictos en la Bahía en correspondencia con el enfoque de MIZC.

Introducción

En la provincia de Cienfuegos, el 30 de Noviembre del año 1994, por Acuerdo del Consejo de la Administración Provincial de la Asamblea Provincial del Poder Popular de Cienfuegos, se aprobó el Reglamento Técnico-Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. En este cuerpo legal quedaron expresamente definidas las tareas de cada organismo o entidad para contribuir al uso sostenido de la misma. Su implementación y puesta en práctica permitiría asegurar el enorme potencial natural del ecosistema Bahía de Cienfuegos y garantizar su uso sostenible dentro del marco del modelo de desarrollo adoptado por el país, como parte de la estrategia global, para velar por el uso adecuado de los recursos marinos y costeros y su repercusión internacional.

La aplicación de este cuerpo legal alcanza a todas las actividades relacionadas con el uso y explotación presentes o futuras de este ecosistema, de forma directa o indirecta y a todas las entidades políticas o privadas, así como personas naturales o jurídicas que tengan ubicadas instalaciones en la Bahía o utilicen determinadas instalaciones en su litoral.

En el presente artículo se analiza el tratamiento dado a los usos y se dirige la atención a demostrar la necesidad de una adecuada interrelación y complementación, por parte de los usos y usuarios de la Bahía en la búsqueda de un Manejo Integrado de la misma; así como, se aborda la pertinencia de las tareas de los diferentes niveles de gobierno responsabilizados con la resolución de los conflictos en la Bahía en correspondencia con el enfoque de MIZC.

El Reglamento Técnico - Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos

El Reglamento cuenta con un Capítulo No. 1, con la descripción de los objetivos y definiciones del mismo, el cual hace extensivo los objetivos de la regulación para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos que son:

1. La promoción del uso sostenible de la Bahía,
2. La promoción de un ambiente marino y costero seguro y saludable;
3. La promoción de un desarrollo social y económico basado en un manejo sostenible de los usos relacionados en la Bahía, y
4. El estímulo de la protección y conservación del ecosistema entero.

La definición de términos, está dada en función de facilitar la comprensión de la regulación. También, este capítulo menciona que según establece la regulación, todos tienen el mismo derecho sobre los recursos como resultado de un sistema de acceso abierto y público, sin embargo existen algunas restricciones dirigidas a proteger el recurso Bahía de los usos que afecten la capacidad de carga del mismo.

Desde el artículo 4 hasta el 6 del Reglamento, se hace referencia y se definen, los distintos usos que ha sido posible determinar que tienen lugar en la Bahía, a partir de los diversos estudios científico-técnicos y socioeconómicos.

El artículo 7, se refiere concretamente al uso de conservación de la naturaleza, haciéndose especial mención a las áreas protegidas por sus valores de flora y fauna autóctonas, así como las causas de daño ecológico a las zonas costeras señaladas por el Reglamento, sin dejar de mencionar que en el caso de afectaciones producidas en la zona costera por vertimiento de sustancias tóxicas, hidrocarburos o desechos serán eliminadas por el afectante, quien estará obligado a reparar el daño producido a las condiciones naturales del lugar.

Del artículo 18 al 21, se regula lo referido al uso pesquero, el cual contempla dentro de sus actividades la pesca comercial y no comercial, la captura de organismos marinos con fines artesanales y artísticos y todo lo que se encuentre vinculado con la necesaria sostenibilidad del recurso de que se trata. En relación al uso pesquero sostenible, se ofrece un tratamiento en el que compromete y vincula a todas aquellas entidades económicas que realizan este tipo de actividad, con la adopción de medidas que tiendan a disminuir o reducir el aporte de residuales y elementos contaminantes, contando con la intervención del CITMA en cuanto al otorgamiento o no de la autorización para realizar actividades de pesquería que puedan afectar al ecosistema. El uso pesquero en este cuerpo legal debe alinearse a lo regulado en el Decreto Ley 164 de 1996 Reglamento de pesca.

A partir del artículo 23 al 26, se regula el uso turístico-recreativo, que es uno de los más utilizados en la Bahía, dado las diversas zonas de playa que

utiliza tanto el turismo nacional como el internacional, así como los bañistas que viven en la ciudad de Cienfuegos. El Reglamento con relación a este uso es bien preciso al señalar, que la rehabilitación sistemática de las playas de la Bahía, será obligación de todas aquellas entidades que sean responsables por la explotación o uso de este recurso.

En el artículo 27 y subsiguientes, se ofrece tratamiento legal al uso agrícola, dado que en la planicie costera de la bahía se lleva a cabo una fuerte actividad agrícola que trae consigo cambios considerables en cuanto a la circulación de las aguas, los procesos erosivos, vertimiento de residuales crudos, entre otros.

Del artículo 34 al 41, se regula lo referido al uso industrial, puesto que a lo largo del litoral de la Bahía de Cienfuegos existen diversos tipos de centros fabriles, donde tienen lugar procesos físicos, químicos y de otra índole, como consecuencia de sus actividades específicas, que requieren de un adecuado tratamiento jurídico, puesto que por su cercanía al medio marino entrañan serias afectaciones para el mismo. El Reglamento establece obligaciones para aquellas entidades que usan la Bahía para verter sus desechos industriales, así como las acciones que deberán realizarse por parte de los mismos en función de garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de tratamiento de residuales.

El uso marítimo-portuario, aparece regulado en los artículos 42 y subsiguientes. Dado el constante trasiego de pasajeros y mercancías por medio de buques y otras embarcaciones habilitadas al efecto, el Reglamento establece tácitamente la recolección por medio de tanques, de sustancias perjudiciales para el medio marino, proveniente de las sentinas de los buques en los casos de aquellas entidades que posean muelles, espigones o atracaderos, disponiéndose que las sustancias de desechos y otros residuales se viertan en lugares destinados para ello y con la debida autorización, quedando obligadas todas las entidades que intervengan en la actividad marítima-portuaria a velar por el cumplimiento de las medidas que tiendan a evitar la contaminación marina y costera.

Del artículo 48 al 50, el Reglamento dispone detalladamente el procedimiento a seguir en caso de derrames de hidrocarburos por accidente, lo cual representaría un temible peligro para el ecosistema marino.

La regulación que se establece del artículo 52 al 56, se refiere a la investigación y monitoreo ecológico y a la divulgación y educación ambiental. Estos aspectos requieren de un tratamiento especializado que permita que la sociedad se identifique con la necesidad de proteger y conservar un recurso tan valioso como lo es la Bahía de Cienfuegos, propósito para el cual resulta el Reglamento como única regulación jurídica propia de la provincia, un magnífico impulsor.

Relacionado con la temática de la educación ambiental, este capítulo anima al desarrollo de estrategias de educación medioambientales en Cienfuegos, y

promueve el uso de los medios de comunicación de masas para lograrlo. La importancia de estos artículos está estrechamente vinculada, con el deseo de aumentar el conocimiento medioambiental y la sensibilidad de los ciudadanos.

El artículo 55 plantea que se garantizará a través de los medios masivos de comunicación una programación estable, durante todo el año, con temas relacionados al ecosistema Bahía de Cienfuegos, así como su conservación y desarrollo sostenido, el cual sería responsabilidad de todas las entidades e instituciones vinculadas a la actividad ambiental en función de aumentar el interés de la sociedad por estas actividades. Con relación a este aspecto, se debe señalar que esto no ha sido aplicado de forma consecuente, haciéndose evidente en el déficit de información y conciencia ambiental que tiene la población.

El artículo 56 establece la necesidad de establecer un programa educativo con vistas a aumentar el interés por las actividades ambientales y sirva a su vez de complemento al programa de rescate ambiental de la Bahía. Por su parte el Artículo 57 establece las responsabilidades que asumirán las entidades relacionadas con la sostenibilidad de la Bahía de Cienfuegos.

En relación a este último aspecto, se debe señalar que el Reglamento ofrece un tratamiento completamente disciplinario e independiente, al igual que al regular los usos, olvidando los posibles nexos e interrelaciones que pudieran derivarse del conjunto de acciones que realizan los organismos involucrados en la actividad. De esta manera, no reconoce la complementación e interrelación de los conflictos que se generan entre usos y usos, usos y usuarios y usuarios y usuarios, al realizarse las acciones de estos organismos, para que en coordinación con la representación del CITMA, se logre un adecuado desarrollo de la Estrategia Provincial Ambiental.

Del artículo 58 hasta el 60 se regula el régimen contravencional que resulta de capital importancia, puesto que es el encargado de compulsar a su estricta observación y cumplimiento. Se faculta específicamente a los Consejos de la Administración Provincial en cuanto a la imposición de las correspondientes multas que se deben aplicar sin perjuicio de otras responsabilidades que puedan exigirse a las entidades que operan en este sector. Se considera que este régimen de Responsabilidad Administrativa, requiere de manera inmediata de determinadas modificaciones sustantivas que establezcan tácitamente el sistema contravencional y su correspondiente procedimiento para las personas jurídicas involucradas en la actividad ambiental; así como, tener en cuenta al imponer una sanción administrativa, la valoración del daño causado ante determinado impacto ambiental, no solo partiendo de su importancia económica, sino también desde el punto de vista ecológico, dirigido a la rehabilitación del medio, debiendo precisarse a su vez, las autoridades competentes para la imposición de dichas sanciones. Este régimen contravencional que debería aplicarse a la Bahía de Cienfuegos, cuenta debe ponerse en sintonía con el Decreto Ley No. 200 De las Contravenciones en materia de Medio Ambiente, al

cual no se ajusta la regulación actual de la provincia.

Por otra parte, se hace necesario el establecimiento de normas relativas a la creación en la provincia de un cuerpo de especialistas, capaces de determinar el tipo de daño ambiental causado al ecosistema y consecuentemente el tipo de sanción correspondiente (civil, administrativa y penal), para lo cual deberá existir un grupo de trabajo encargado de velar por el cumplimiento de las medidas que obliguen a las entidades en el Reglamento. Todo ello resultó una práctica manifiesta desde el año 1994, hasta que surge el Decreto Ley No. 200 De las Contravenciones en materia de Medio Ambiente, el cual como norma general, debería tenerse en cuenta como punto de partida para la implementación de un sistema contravencional, que se ajuste a la realidad de la Bahía de Cienfuegos.

El Reglamento Técnico-Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos, describe los usos principales de la Bahía de Cienfuegos. Los actores principales se han identificado y se han establecido las responsabilidades en cada caso. De manera que pueda determinarse a quién corresponde usar y controlar los recursos naturales de la Bahía y las responsabilidades que se deriven de su actuar. No obstante, las regulaciones contenidas en este instrumento legal, no consideran la importancia del acercamiento preventivo a los problemas de la zona costera, ni conciben a las comunidades costeras como uno de los usuarios de la misma, ni siquiera reconoce la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dirigida a solucionar los problemas relacionados con el manejo eficaz y la protección del área costera.

Como se ha explicado con anterioridad, se establecen las responsabilidades institucionales, pero el análisis del texto no refiere en ninguna de sus interpretaciones, elementos de integración y coordinación entre todos ellos. Los problemas de manejo de los recursos, han sido concebidos de una manera sectorial.

El Reglamento establece la imposición de multas adecuadas y aplicables en caso de conductas infractoras, pero debido a la diversidad de contravenciones que pueden suscitarse por el uso de la Bahía, y las diferentes estructuras de gobierno involucradas en este problema, resulta difícil coordinar su aplicación eficaz, basada en la regulación actual de la Bahía de Cienfuegos.

Como resultado de este análisis, resulta evidente, la necesidad de aumentar la efectividad de esta regulación y su correspondencia con el enfoque de MIZC y las condiciones actuales tanto políticas, institucionales, como legales, basado en los principios nacionales e internacionales que imperan en esta materia. También es importante lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente, los valores culturales y las oportunidades que se presenten, en la consecución de un uso y desarrollo económico sostenible de la Bahía de Cienfuegos.

Problemas detectados en el Marco Legal

Como se ha podido señalar en el transcurso de la presente investigación, el marco legal con que cuentan los usos de la Bahía de Cienfuegos, se resume en el Reglamento Técnico-Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos del año 1994. Del análisis crítico realizado al Reglamento, a partir de una visión integrada en el manejo de los usos que tienen lugar en la Bahía, de manera que se corresponda con las condiciones actuales, se identificaron permitió un conjunto de deficiencias en el marco legal de la Bahía de Cienfuegos las cuales se refieren a continuación:

- El tratamiento que ofrece el Reglamento a los usos de la Bahía de Cienfuegos, adolece de la visión de integralidad que demandan las condiciones actuales para lograr el uso sostenido de los recursos naturales de la Bahía.
- El contenido del texto del Reglamento se considera obsoleto, debido a que no se atempera a la realidad actual del territorio, ni se corresponde con las nuevas regulaciones y políticas, puestas en vigor en la temática ambiental.
- Por la obsolescencia de sus preceptos, al regular los usos no reconoce la necesidad e importancia de la implementación de un Manejo Integrado de Zonas Costeras en la Provincia.
- No garantiza el apoyo legal apropiado a los usos costeros, puesto que no se atempera a los objetivos y proyectos actuales que propone la Estrategia Integrada como instrumento representativo de la política ambiental de la Provincia.
- Define los usos de manera muy sucinta y precisa, omitiendo el reconocimiento del uso urbano y el uso científico – investigativo, los cuales se aprecian a lo largo del litoral costero de la Bahía de forma significativa.
- Ofrece un tratamiento completamente disciplinario e independiente al regular los usos, olvidando los posibles nexos e interrelaciones y la debida complementación que entre usos, usuarios y usos –usuarios, tienen lugar en un mismo tramo de Bahía.
- Establece responsabilidades institucionales para los organismos que usan la Bahía, pero en el análisis del texto no refiere en ninguna de sus interpretaciones, elementos de integración y coordinación entre todos ellos.
- Insuficiente enfoque intersectorial, puesto que define las acciones y responsabilidades de los organismos actores de los usos de la Bahía, de forma independiente y escaso, restringiendo con ello el compromiso de estos, desde la óptica integral que pretende la política del territorio.
- Insuficientes mecanismos de control destinados a velar por el cum-

plimiento de sus disposiciones.

- Insuficiente Régimen de Responsabilidad Administrativa, que exige de manera inmediata modificaciones sustantivas al Sistema Contravencional y su correspondiente procedimiento, tomando como punto de partida las regulaciones establecidas por el Decreto Ley No. 200 "De las Contravenciones en materia de Medio Ambiente".
- Insuficiente regulación destinada a la creación en la provincia de un cuerpo de Especialistas, capaces de determinar el tipo de daño ambiental causado al ecosistema como consecuencia de los usos a que está sometido, y consecuentemente el tipo de sanción correspondiente (civil, administrativa y penal).
- No considera la importancia del acercamiento preventivo a los problemas generados por los usos de la zona costera.
- No identifica a las comunidades costeras como usuarios de la actividad de la bahía, ni siquiera la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dirigida a solucionar los problemas relacionados con el manejo eficaz de los usos y la protección del área que se utiliza.

Como se puede apreciar el Reglamento Técnico Jurídico de la Bahía de Cienfuegos, adolece de preceptos eficaces, que exigen una revisión exhaustiva de sus objetivos y principios, de manera que se le de un tratamiento a los usos costeros que tienen lugar en la provincia, que se corresponda con los nuevos enfoques de manejo que impone la práctica actual de los usos costeros.

Análisis de las encuestas aplicadas

Una vez analizada la problemática asociada al tratamiento jurídico que en materia de usos existe para la bahía de Cienfuegos, se procederá al análisis de los cuestionarios aplicados a diferentes usuarios de la Bahía lo cual permitió complementar objetivamente, las deficiencias referidas anteriormente. De las 110 personas encuestadas, pertenecientes a 32 entidades de la Provincia de Cienfuegos, vinculadas por su actividad con los usos costeros que tienen lugar en la Bahía, se obtuvieron los siguientes resultados. El cuestionario aplicado se lista en el Anexo No.1:

Pregunta No. 1

En esta pregunta se recabaron datos acerca de las razones por las se considera se deben implementar un nuevo enfoque para el manejo de los recursos de la Bahía de Cienfuegos. El 100% de los entrevistados consideran la necesidad de un nuevo enfoque para el manejo de los recursos de la Bahía. Dentro de las opciones de respuestas, se ofrecían enfoque económicos, ambientales e integrales (donde se advirtiera la necesidad de ambos), los cuales se representan en gráficos de columnas que relacionan las entidades

y organismos que participaron de la encuesta y el número de encuestados por cada uno de éstos, tal como se demuestra a continuación

Fig. 1. Causas de implementación de un nuevo enfoque de manejo por entidades

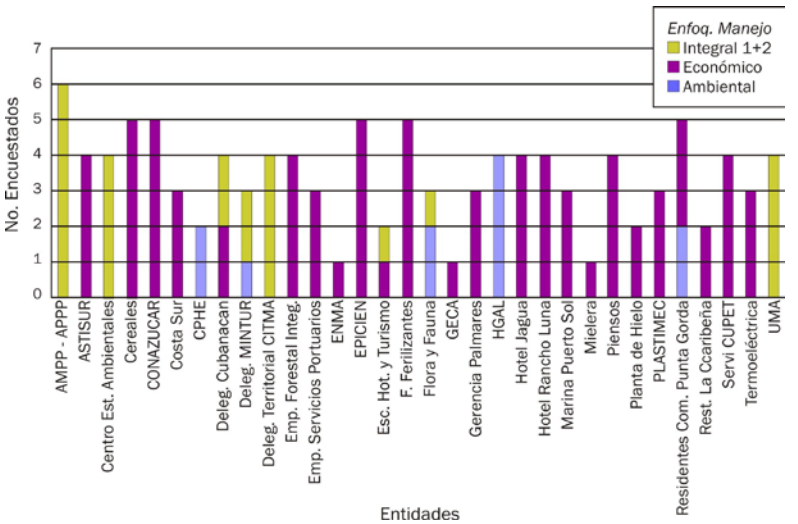
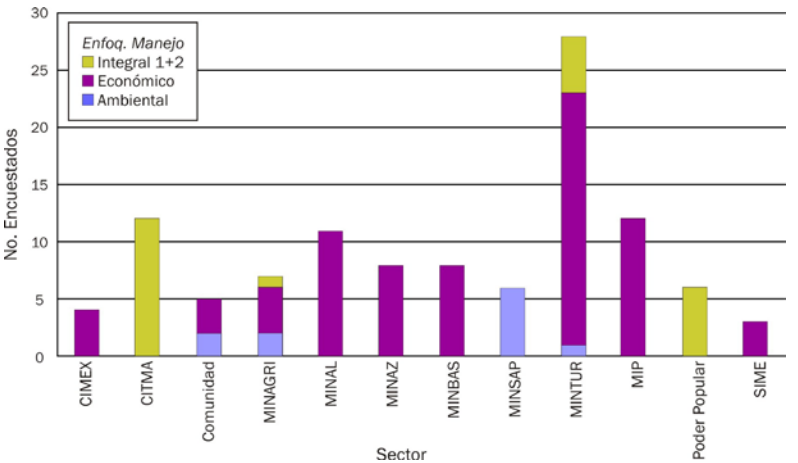


Fig. 2. Causas de implementación de un nuevo enfoque de manejo por organismos



Además se representan a continuación en la figura 3 el porciento de los encuestados que representan los enfoques abordados. Resultando significativo que de los encuestados, un 68 % de las opiniones, consideraron la

necesidad de un nuevo enfoque para el manejo de los recursos por causas económicas, un 10 %, por causas ambientales y finalmente un 22 % tuvo una visión integrada de la necesidad de implementación del mismo.

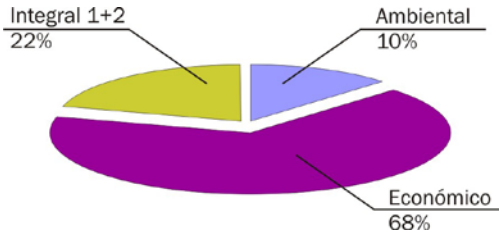


Fig. 3. Porciento de las causas de implementación de un nuevo enfoque de manejo

Como se puede apreciar, aún cuando los usuarios de la Bahía reconocen la necesidad de un nuevo manejo de los recursos, lo hacen mayoritariamente con una visión economicista, viendo sus aguas como una oportunidad para sus producciones, sin interesar la conservación del recurso. Es por ello que queda demostrado claramente que la problemática ambiental, hoy no constituye una prioridad de las entidades para las entidades dirigidas a las actividades económicas productivas, a pesar de evidenciarse algunas tendencias al uso integrado del ecosistema Bahía.

Pregunta No. 2

En esta pregunta se exploraron los motivos por los que se realizan los usos de la Bahía de Cienfuegos, o sea las oportunidades de uso de Bahía que perciben las entidades. Los resultados obtenidos al procesar esta pregunta, reafirman la respuesta anterior, ya que el 69 % de las opiniones, lo hacen a partir de la valoración de las oportunidades económicas que ofrece el uso de las aguas de la Bahía, solo un 27 %, valoran las oportunidades económicas y naturales y un porciento despreciable, le atribuyen valor como un atractivo histórico – cultural. Los encuestados que acentúan las oportunidades económicas, coinciden con los que lo hicieron en la primera pregunta, o sea con los organismos cuyo objeto social, está en su mayoría dirigido a las actividades económicas-prroductivas.

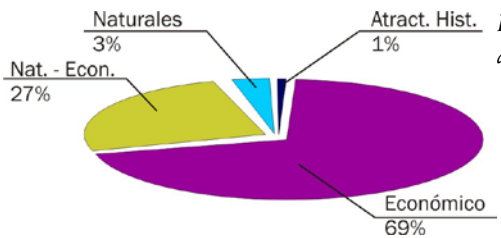


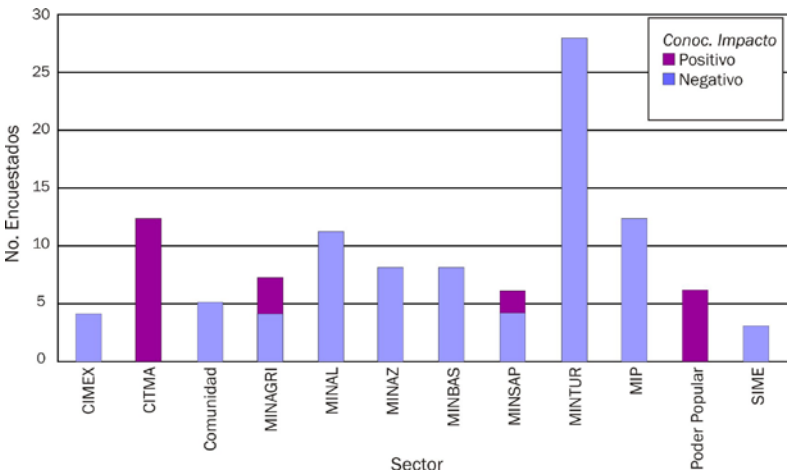
Fig. 4. Motivos y oportunidades de usos de la bahía

Pregunta No. 3 y 4

Se recopilan datos acerca de la existencia de conflicto entre los usos que impactan la bahía como resultado de las actividades que se realizan en la misma y el impacto que producen las actividades que realiza su organismo sobre la bahía. En relación con estas preguntas, tal como todos los encuestados identificaron que existían conflictos de usos en la bahía, como consecuencia de las diferentes visiones e intereses que tienen los usuarios del beneficio que reportan sus aguas para la actividad que realizan, obteniéndose como resultado que las opiniones fueron muy diversas y en proporciones muy similares, destacándose en la mayoría de éstas como causas de conflictos, los insuficientes recursos económicos-financieros, la insuficiente cultura y educación ambiental y la carencia de una coordinación intersectorial y visión integral en la problemática de los usos.

Por otra parte, el 79 % de los encuestados consideró como negativo, el impacto que producen con sus usos sobre el ecosistema y en ocasiones sobre otros usos, evidenciándose que en su mayoría existe reconocimiento acerca de los perjuicios que ocasionan con su actividad a la bahía.

Fig. 5. Opinión del impacto causado por los organismos



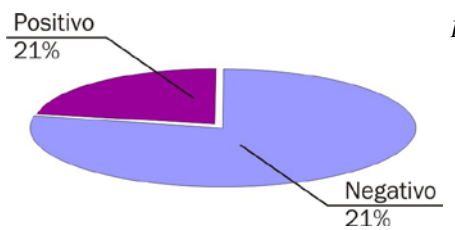
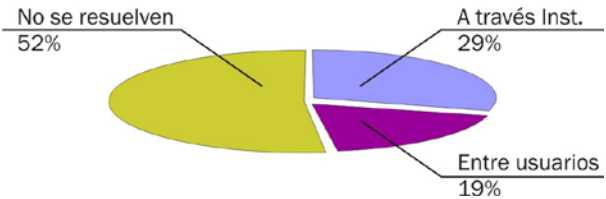


Fig. 6. Opinión de Impacto

Pregunta No. 5

En relación con ésta pregunta, dirigida a recabar información acerca del supuesto caso de conflictos entre usos y su forma de solución resulta significativo que un 52 % de las opiniones manifiestan que los problemas que se derivan de los conflictos de usos, no se resuelven, mientras que solo un 29 % manifestó que se resuelven a través e una institución u organismo competente y un 19 % que se resuelven amigablemente entre los actores que interactúan tal y como se representa en la figura 7. Esto demuestra, en su mayoría, la falta de confianza, conciencia ambiental y autoresponsablidad de los organismos que intervienen por la calidad del ecosistema, la carencia de comunicación y diálogo que existe entre los usuarios de la Bahía, y por último el marcado enfoque sectorial en la solución de los conflictos de usos. Se debe señalar que las opiniones destinadas a una propuesta intersectorial de solución de conflictos, se corresponden con las entidades encargadas de la gestión ambiental y los tomadores de decisiones del territorio, (CITMA, APPP, AMPP)

Fig. 7 Opiniones sobre soluciones de conflictos



Pregunta No. 6 y 7

Estas preguntas exploran los criterios sobre las instancias o niveles de gobierno en las que deberían resolverse los conflictos que producen los usos en la Bahía y se lleva cabo el MIZC

En relación con ésta pregunta, un 66 % de los encuestados opinaron que la solución de los conflictos de usos debería resolverse por los niveles provinciales de gobierno, mientras que una minoría de un 18 % lo ve como un problema local y un 16 % opina que deberían ser soluciones intergubernamentales, lo que demuestra positivamente que los usuarios involucrados identifican la problemática de los usos como una cuestión territorial, pero no reconocen la necesidad de una acción gubernamental integrada en la búsqueda de soluciones acertadas, puesto que sobre la base de políticas nacionales, se ajustarán los programas de los territorios, a partir de las características específicas de cada uno de éstos.

Fig. 8 Instancias de Gobierno que las entidades consideran deberían resolver los conflictos de usos

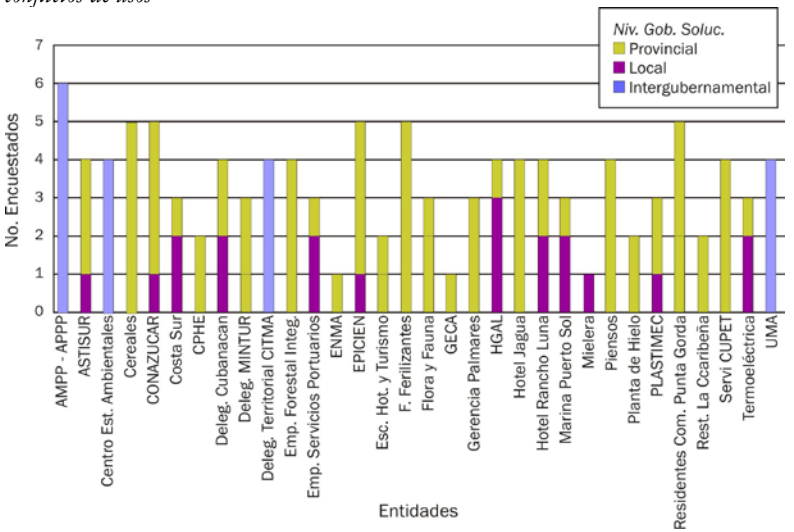


Fig. 9 Instancias de Gobierno que los organismos consideran deberían resolver los conflictos de usos

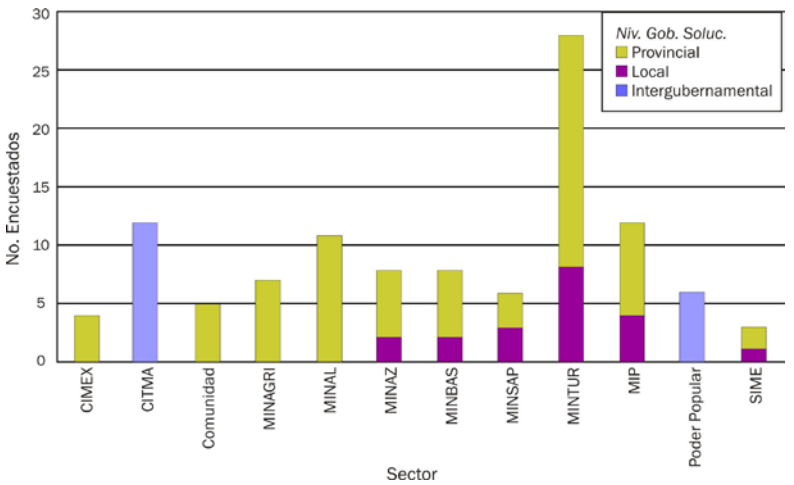
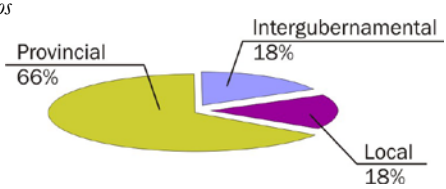


Fig. 10. Instancias de Gobierno que los organismos consideran deberían resolver los conflictos de usos



Pregunta No. 8

Se dirige a explorar los criterios acerca de la forma en la que las entidades consideran deberían ser manejados los conflictos de usos. Como resultado de las opiniones, se obtuvo tal como se muestra en las figuras. No. 11, 12 y 13 que un 61 % de los encuestados reconocen la necesidad de manejar los conflictos de forma intersectorial, es decir a través de una Comisión integrada por los representantes de cada uno de los organismos involucrados en los usos de la Bahía, mientras que solo un 37 % considera la solución como una responsabilidad de los usuarios por independiente. Lo que demuestra que las entidades reconocen que aún cuando en la actualidad no estén concebidas sus acciones y la solución de los problemas de usos de forma integrada, es evidente que solo con un actuar complementado e interrelacionado entre usos y usuarios costeros, podría solucionarse el impacto excesivo de los recursos del ecosistema Bahía.

Fig. No. 11. Forma en la que deben ser manejados los conflictos

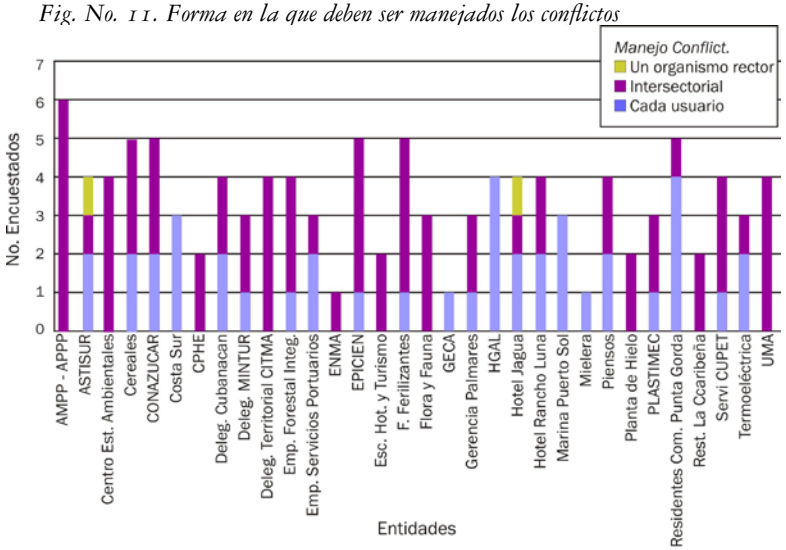


Fig. No. 12. Forma en la que deben ser manejados los conflictos

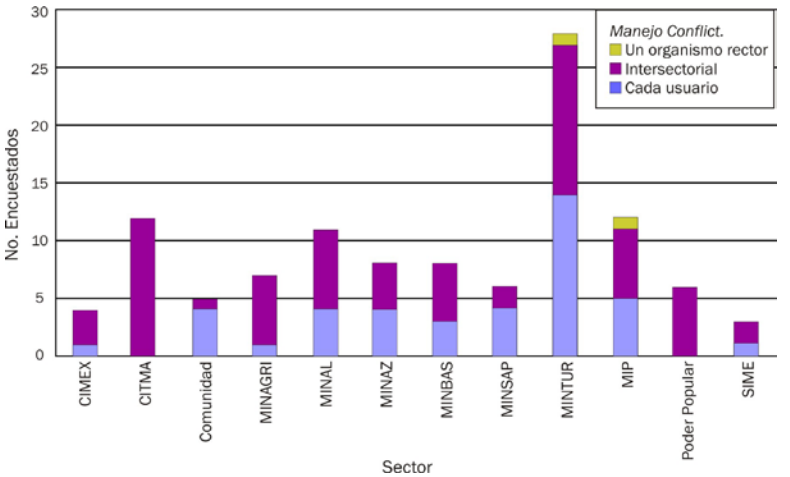
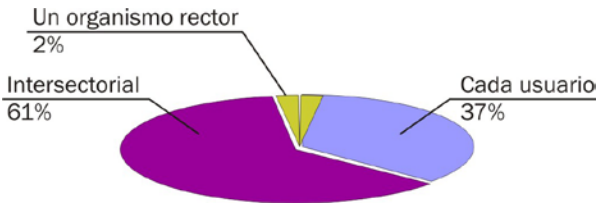


Fig. No. 13. Forma en la que deben ser manejados los conflictos

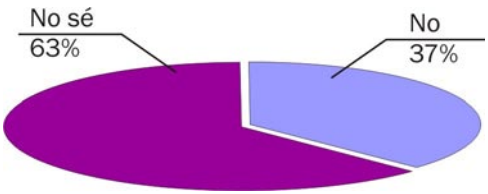


Pregunta No. 9 y 10

Considera usted que la legislación existente en la provincia, en materia de usos costeros, es la adecuada para resolver los conflictos de forma integrada, consideraciones acerca de su cumplimiento y causas del incumplimiento de la misma.

En relación con el análisis de las encuestas, relativo a la normativa de usos en la provincia, un 63 % de los encuestados manifiesta un marcado desconocimiento acerca de la regulación que reciben los usos de la Bahía en la provincia, lo que le impide opinar sobre la adecuación de sus preceptos en las políticas actuales del territorio, mientras que un 37 % opinó que no es la adecuada para resolver los conflictos de forma integrada. Tal como se muestra la figura No. 14.

Fig No. 14. Eficacia de la legislación en materia de usos según el enfoque de manejo integrado



En cuanto al cumplimiento de la legislación relativa a los usos de la Bahía por las entidades y organismos, según se muestra en las figuras 15, 16 y 17, la mayoría de los encuestados manifiestan que se cumple de forma parcial, y un 22%, opina que no se cumple. Dentro de las causas principales de éste incumplimiento legislativo se refiere la falta de personal y de mecanismos de control, la falta de conocimiento sobre la temática ambiental y en específico de los usos y por último la falta de financiamiento de las entidades para garantizar una adecuada utilización de la Bahía, cuya causa obtuvo la mayoría de las opiniones tal y como se refleja en la figura 18

Fig. No. 15. Cumplimiento de la legislación en materia de usos

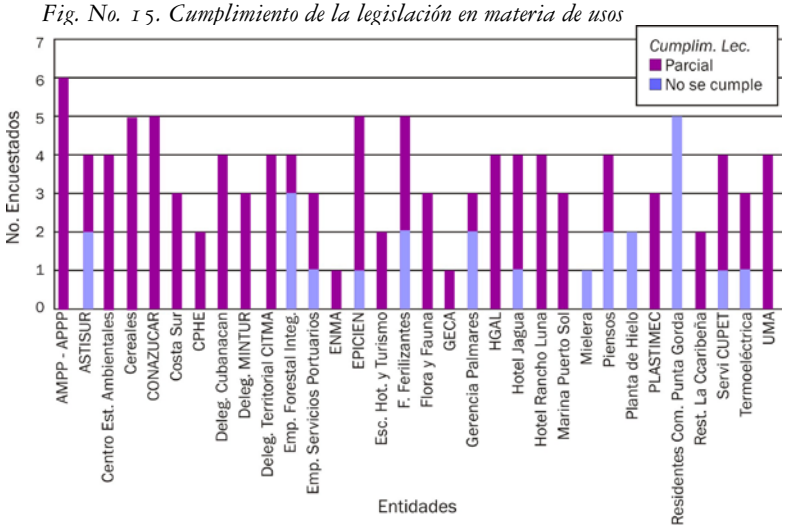
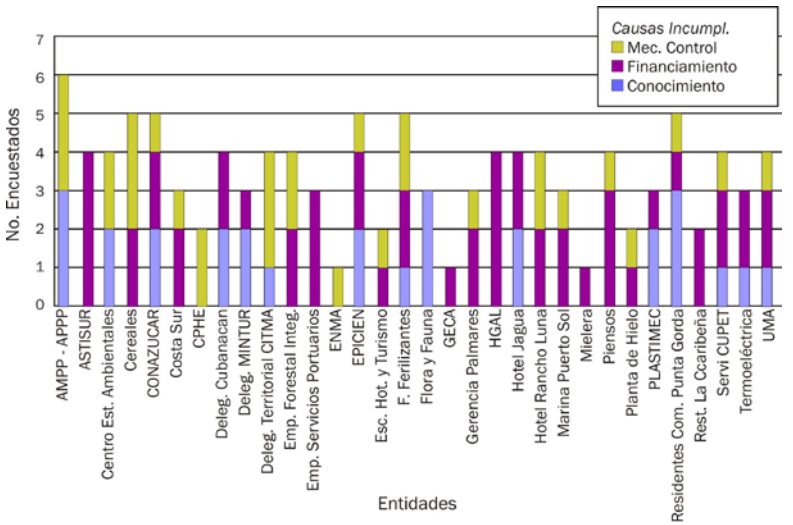


Fig. No. 16. Cumplimiento de la legislación en materia de usos



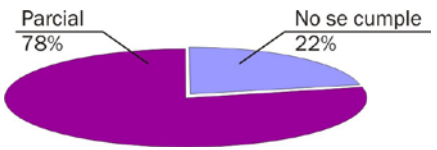
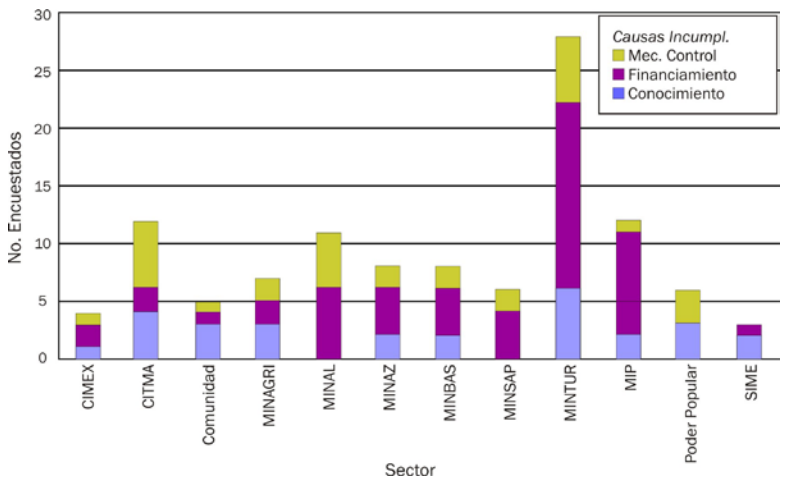


Fig. No. 17. Cumplimiento de la legislación en materia de usos

Fig. No 18. Causas de Incumplimiento de la legislación en materia de usos



Como se puede apreciar, los resultados obtenidos en la encuesta aplicada son una expresión práctica de la problemática que en materia de usos costeros tiene lugar en la Bahía de Cienfuegos. Las entidades y organismos que participaron de esta encuesta, identificadas como actores de incidencia directa sobre la Bahía, carecen de un enfoque integrado en el cumplimiento de sus responsabilidades y acciones relativas al uso de dicho ecosistema; así como demuestran que conciben sus acciones y obligaciones ambientales de forma independiente, representando intereses particulares y sin la debida complementación e interrelación entre éstos y entre los usuarios involucrados.

Por otra parte se evidencia claramente, el desconocimiento de las normas que en materia de usos existe en la provincia, lo cual implica falta de compromiso y obligación con el cumplimiento de sus preceptos, manifestándose desconfianza en las opiniones de los encuestados en la aplicación de la normativa existente, debido al insuficiente control por parte de los mecanismos facultados, así como por la carente educación y conciencia ambiental que existe de la temática de los usos y la protección de los recursos naturales. Sin dejar de mencionar que los usuarios comprometidos con esta actividad en la provincia no reconocen la problemática de los usos como una responsabilidad de todas las estructuras de gobierno, es decir identifican la solución de los conflictos que se generan con una carente visión holística, aún cuando la enmarcan dentro del territorio.

Todo ello permite concluir que las entidades encuestadas, no se sienten parte activa en la solución integrada de los conflictos de usos, ni reconocen las potencialidades del ecosistema Bahía para el desarrollo sostenible de la provincia, además de reconocer las oportunidades del mismo con un marcado carácter economicista.

Bibliografía

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley 81/97. Ley De Medio Ambiente. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Extraordinaria No. 7 del 11 de Julio, 1997

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 164. Reglamento de Pesca. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 26 del 22 de Julio, 1996.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 200. De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria del 22 de Enero, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de Agosto, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular. – Acuerdo No.4047 del Comité Ejecutivo del Conse-

jo de Ministros de 4 de Junio del 2001.

Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. -- Consejo de la Administración Provincial. Cienfuegos, 30 de Noviembre, 1994. – 27p.

ANEXO NO. 1

CUESTIONARIO APLICADO

La presente encuesta está dirigida a los representantes y especialistas (vinculados con la materia de Medio Ambiente), de los organismos que como resultado de su actividad productiva, impactan las aguas de la Bahía de Cienfuegos. Es por ello que solicitamos su colaboración brindándonos sus opiniones sobre los usos costeros de la Bahía y la implementación del Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC) en la provincia. Es muy importante su valoración al respecto, por lo que le pedimos que preste atención a cada una de las preguntas de esta encuesta y responda con sinceridad y responsabilidad las mismas. Muchas gracias.

Objetivos de la Encuesta Aplicada:

1. Demostrar que existen conflictos entre usos, usuarios y usos – usuarios, como consecuencia de las actividades costeras que tienen lugar en la Bahía de Cienfuegos.
2. Demostrar que existe necesidad de una adecuada interrelación y complementación, por parte de los usos y usuarios de la Bahía, en la búsqueda de un Manejo Integrado de la misma.
3. Analizar si los niveles de gobierno responsabilizados con la resolución de los conflictos en la Bahía, son los adecuados, en correspondencia con el enfoque de MIZC.
4. Demostrar la falta de correspondencia que existe, entre el tratamiento jurídico que en materia de usos se aplica en la provincia y el enfoque de MIZC.

Institución o Entidad: _____
Cargo que ocupa: _____
Profesión: _____

1. Cuáles son las razones por las que usted considera se debe implementar un nuevo enfoque para el manejo de los recursos de la Bahía de Cienfuegos.

6.1__ Por el agotamiento y sobreexplotación de los Recursos Naturales.
6.2__ Por la contaminación de las aguas de la Bahía como consecuencia de los usos a que está sometida.
6.3__ Por el daño a que se ha visto sometido el ecosistema Bahía.

6.4__ Por los beneficios económicos que ofrecen las aguas de la Bahía.
6.5__ Por las futuras oportunidades económicas que pudieran derivarse de sus aguas.
6.6__ Otros.
6.7__ No sé.

2. Considera usted que los usos a los que está expuesta la Bahía de Cienfuegos, están dados:

1 __ Por ser representativa del medio natural original.
2 __ Por su repercusión para el sistema económico productivo.
3 __ Por su significativa importancia histórico – cultural.
4 __ Por constituir un atractivo, debido a las posibilidades de ocio y recreo que ofrece.

3. Cuáles de estos usos de la Bahía realiza su entidad.

1 __ Uso Pesquero
2 __ Uso Turístico Recreativo
3 __ Uso Agrícola
4 __ Uso Industrial
5 __ Uso Marítimo Portuario
6 __ Uso Conserv. de la Naturaleza
7 __ Uso Urbano
8 __ Uso Científico Investigativo

4. Considera usted que existe conflicto entre los usos que impactan la Bahía como resultado de su actividad y el resto de los usos costeros.

Sí _____ No _____

Porqué:_____
_____

5 Las actividades que realiza su organismo sobre la Bahía producen un impacto:

1__ Positivo
2 __ Negativo
3 __ Indeterminado
4__ No hay Impacto

6 En caso de entrar en conflicto con otros usos, usted considera que:

1 __ Se resuelven amigablemente entre los usuarios que interactúan.
2 __ Se resuelven a través de las instituciones u organismos competentes en caso de litigio.
3 __ No se resuelven.
4 __ No se.

7. A qué instancias o niveles de gobierno, considera usted deberían resolverse los problemas del impacto de las aguas de la Bahía y se lleva cabo el MIZC.

1__ Nacional
2__ Provincial
3 __ Municipal
4__ Local
5__ Intergubernamental

8. Considera usted que los conflictos de la Zona Costera deben ser manejados:

1 __ Un organismo Rector a nivel Nacional.

2 __ Intersectorialmente (Por una comisión integrada por representantes de todos los
usuarios involucrados).

3 __ Cada uno de los actores involucrados por independiente, responsabilizados solo con su actuar.

9. Considera usted que la legislación existente en la provincia, en materia de usos costeros, es la adecuada para resolver los conflictos de forma integrada.

14.1 __ Sí 14.2 __ No 14.3 __ No sé

10.Considera usted que la legislación existente en la provincia, en materia de usos costeros, es cumplida por los diferentes organismos:

1 __ Total 2__ Parcial 3 __ No se cumple

¿Por qué?:_____

a) __ Por falta de personal y mecanismos de control.

b) __ Por falta de conocimiento sobre el tema.

c) __ Por falta de Financiamiento.

3 Análisis crítico de los instrumentos políticos y soluciones institucionales para el manejo integrado de la Bahía de Cienfuegos hasta el año 2007

MSc. Yailen Monzón Bruguera, Lic. Yeslin Justafré García

Resumen

Las zonas costeras son consideradas un ecosistema altamente complejo donde se hace necesaria la implementación de un enfoque integrador de manejo capaz de minimizar los impactos negativos que en ellas tienen lugar. Este enfoque integrador conocido como manejo integrado de zonas costeras (MIZC) demanda el desarrollo de lineamientos políticos y estructuras institucionales eficaces. El presente artículo tiene como objetivo esencial analizar los principales instrumentos políticos sobre los que se sustenta el tratamiento del MIZC en la Bahía de Cienfuegos haciendo especial énfasis en la valoración crítica de la Estrategia Ambiental Territorial y en la actuación de las principales instituciones que viabilizan la implementación del MIZC en dicho ecosistema.

Introducción

La política ambiental cubana presupone una adecuada gestión ambiental para lo cual se vale de diversos instrumentos. Estos son herramientas de actuación tanto del gobierno, como de la sociedad en general. Una vez promulgada la Estrategia Ambiental Nacional (EAN) en el año 1997, se comenzó el desarrollo de las Estrategias territoriales, siendo estas el resultado de la adecuación de la EAN a las características y problemáticas ambientales de los territorios de cada provincia y municipio, puesto que estos constituyen el escenario principal donde se materializa la política y la gestión ambiental.

Sin embargo, esta dimensión política demandó a su vez una dimensión institucional, que sentaba las bases administrativas y organizativas necesarias para la realización de una gestión integral e integrada del ambiente.[1] Los instrumentos de política ambiental identifican con exactitud la problemática que da inicio a al proceso de MIZC y definen principios y planes de acciones en función de maximizar los beneficios que aportan las zonas costeras y minimizar los efectos perjudiciales de los usos que en ella tienen lugar. Desde el punto de vista institucional, la dirección general del proceso por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y la

1 Se acoge como concepto de gestión ambiental el que se establece por el artículo 8 de la Ley 81, Ley del Medio Ambiente.

identificación de todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACEs) con incidencia en el MIZC resulta un elemento que viabiliza la implementación de los planes y programas de manejo.

Lo anterior presupone la existencia de una estructura organizativa estatal, dotada de autoridad y competencia suficientes, para la aplicación, ejecución y control de la política y la gestión ambiental encaminada al logro de un desarrollo económico y social sostenible.[2] Esta organización institucional, al mismo tiempo, presupone la determinación de las atribuciones y competencias administrativas entre los órganos y organismos estatales vinculados con la gestión ambiental de forma que permita la armonización de las políticas y decisiones para lograr una adecuada integración.

La provincia de Cienfuegos, cuenta con un recurso natural de incalculable valor: la bahía de Cienfuegos, la cual se ha convertido en una de las principales del país por múltiples motivos entre los que pueden citarse, su impetuoso desarrollo industrial, sobre todo a partir de la década del 80´, sus recursos pesqueros, su vigoroso intercambio comercial por vía marítima y la connotación que ha tomado el turismo en el territorio al comienzo del nuevo milenio.

Situación físico- geográfica de la bahía de Cienfuegos

La Bahía de Cienfuegos está considerada una de las bahías estratégicas en el país por su posición y características. Es una típica bahía de bolsa semicerrada de 88,46 km2 de extensión y un volumen de 1,84 km3; conectada al Mar Caribe a través de un largo y angosto canal de aproximadamente 3 600 metros de largo y una profundidad entre 30 y 50 metros hacia su centro. Se encuentra localizada en los 22° 09' Latitud Norte y 80° 27' Longitud Oeste en la costa sur de Cuba.[3]

Su canal de entrada se encuentra limitado por dos puntas, al este por Punta Los Colorados situada a los 22° 02' 04" Latitud Norte y 80° 26' 29" Longitud Oeste y al oeste por Punta Sabanilla ubicada a los 22° 02' 28" Latitud Norte y 80° 27' 36" Longitud Oeste.[4] Su forma es ovalada y está orientada de NO a SE. Posee 19 Km. de longitud máxima y 7.5 Km. en su parte más ancha, con profundidad promedio entre 12-13 m. De forma natural está dividida en dos lóbulos delimitados por el bajo "Las Cuevas."[5] Los tres ríos que tributan directamente sus aguas a la bahía son: el Salado, el Damují y el Caonao, además del Arimao que lo hace a través de la Laguna de Guanaroca y un cauce menor que es el arroyo El Inglés,[6] en el anexo se muestra un mapa de la bahía cienfueguera en el cual se señala las diferentes formas de costas

2 Raúl Brañes. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación mexicana para la educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
3 Anónimo, 1984. "Cuban Port Information". Editorial Orbe I.C.L., Ciudad de la Habana
4 Anónimo, 1991. "Geografía Marítima del Puerto de Cienfuegos". Distrito Marítimo del Centro. Cienfuegos. Cuba, p 46 p.
5 Ibidem. p 47
6 Ibidem. p 49

existentes en el referido ecosistema.

En cuanto a sus riquezas naturales, la Bahía de Cienfuegos alberga un gran número de especies marinas entre las que se destacan peces (corvinas, pataos, bocones, sardinas, lisas, etc.) y crustáceos de gran valor para el comercio interno y exportable. De estos últimos la especie Penaeus schmitii, comúnmente conocida como camarón blanco, ha devenido en símbolo de la ciudad. Posee una rica variedad de aves tanto locales como migratorias entre las que se destacan: alcatraces, garzas blancas y varias especies de patos. Las principales fuentes de contaminación en la bahía se concentran de forma general en tres tipos de descargas: residuales degradables, residuales conservativos y emisiones atmosféricas.

El marco político: Estrategia Ambiental Territorial

Una vez implementada la Estrategia Ambiental Nacional, se impuso la necesidad de conjugar la actuación de las provincias y municipios en el tema ambiental; surgiendo con ello las estrategias territoriales como vías de alternativas para alcanzar un estadío superior en al protección del medio ambiente y el uso racional y sostenible de los recursos naturales. En coordinación con la Unidad de Medio Ambiente de la Delegación Provincial del CITMA, los órganos y organismos del territorio y el Poder Popular de la Provincia de Cienfuegos se estableció la Estrategia Ambiental Provincial en función de la Estrategia Ambiental Nacional de 1997.

El objetivo fundamental de la estrategia es indicar las principales vías, acciones, mecanismos y vínculos necesarios para la solución de los problemas ambientales con la participación activa de todos los actores de la sociedad. La estrategia establece las bases para el logro del desarrollo económico-social y sostenible en el territorio y en función de ello demanda[7]:

- Atender como objetivo esencial, las necesidades materiales, espirituales, culturales y ambientales del hombre.
- Potenciar la gestión ambiental nacional para buscar las soluciones más efectivas a los problemas existentes.
- Fortalecer la dimensión ambiental en la toma de decisiones y en las políticas, programas y planes de desarrollo económico y social en el nivel nacional, sectorial, territorial y local.
- Aplicar consecuentemente el concepto de uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Garantizar un uso sostenible de los recursos de la diversidad biológica, por ser ésta la base de sustentación y futuro desarrollo de las principales actividades económicas, como lo son: la agricultura, la industria azucarera y bio-tecnológicas, el turismo y la pesca.

Por medio de esta estrategia se instituye al CITMA, como el organismo de

7 CITMA. Estrategia Ambiental Provincial. Cienfuegos: CITMA, 1997 p1

la Administración Central de Estado (OACE) rector de la política y la gestión ambiental en la provincia, encargado de desarrollar esta estrategia y concertar las acciones encaminadas a mantener los logros ambientales alcanzados y contribuir a superar las insuficiencias existentes, a la vez que debe garantizar que los aspectos ambientales sean tenidos en cuenta en las políticas, programas y planes de desarrollo en la provincia.

En la Estrategia Ambiental Territorial se identifican los principales problemas ambientales, dentro de los cuales figura la contaminación de las aguas terrestres y marinas, existiendo 146 focos contaminantes ubicados principalmente en las cuencas y subcuencas, procediendo estas altas cargas residuales de centros industriales y agrícolas. La contaminación de los ríos contribuye a la afectación de la bahía en mayor grado, al ser esta el receptor final.

La Bahía de Cienfuegos se presenta como un ecosistema cuya contaminación se produce fundamentalmente en el lóbulo septentrional (norte), producto de la localización de zonas industriales en la misma. A fin de minimizar los efectos de la contaminación se proponen acciones que si bien no pueden solucionar los problemas existentes, tiende a minimizarlos. Dentro de estas acciones, se establecen un número considerable que inciden directamente en el manejo de la bahía, contribuyendo de una manera eficiente a la implementación del MIZC. Las acciones concretas respecto a la bahía son[8]:

- Apoyar el trabajo de conservación, protección, y uso sostenible de los recursos naturales de la bahía sobre la base de un ordenamiento jurídico.
- Asesorar a la Aduana General de la República en el cumplimiento del Convenio CITES para las especies marinas de la flora y la fauna.
- Actualizar e implementar adecuadamente el Reglamento para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos.
- Dominar y exigir el cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente (Ley 81) y la legislación vigente en materia de regulaciones pesqueras para la actividad comercial y deportiva.
- Conformar un equipo de especialistas en materia jurídica, económica y de medio ambiente que analice y proponga, un sistema tributario para gravar a usuarios y contaminadores de la bahía de Cienfuegos mediante mecanismos concretos.
- Lograr que las Licencias Ambientales constituyan un instrumento para introducir tecnologías limpias, fomentar el reciclaje de desechos y ejecutar sistemas avanzados en el tratamiento de residuales industriales.
- Evaluar los costos y beneficios derivados del uso y conservación de los recursos marinos de la provincia y proponer mecanismos que

8 Ibidem. p. 22-28.

permitan una distribución justa y equitativa de estas.

- Realizar auditorias ambientales a industrias y entidades contaminadoras de la bahía y litoral adyacente que lo soliciten a fin de obtener el certificado de "Administración Responsable."
- Adoptar medidas que constituyan estímulos sociales para la conservación, protección y uso sostenible de los recursos marinos, principalmente con los consejos populares de mayor vinculación con la bahía (municipio Cienfuegos) y el litoral adyacente (Comunidad Jaragua, Castillo de Jagua).
- Introducir en la actividad marítimo-portuaria los conceptos de conservación, protección y uso sostenible de los recursos marinos y su desarrollo, a fin de concientizar la mitigación del impacto producido por la misma, en el ecosistema de la bahía.
- Extremar la vigilancia en "frontera" para evitar la introducción de especies exóticas de la flora y la fauna que puedan causar desequilibrio en la bahía.
- Actualizar y dar a conocer a las entidades correspondientes mediante cartas náuticas, avisos, etc., de cualquier variación sufrida en el sistema de señalización y seguridad.
- Reducir la contaminación provocada a la zona costera y marina por vertimiento de desechos y residuales agrícolas, industriales, urbanos y de embarcaciones sin un tratamiento conveniente.
- Ser rigurosos con la aplicación del sistema de impuestos progresivo a las principales entidades contaminantes y a su vez establecer otros de estímulos e incentivos para aquéllos que logren ir reduciendo paulatinamente sus afluencias.
- Continuar fortaleciendo la gestión en materia de fuentes contaminantes. Actualización y seguimiento del inventario provincial de las fuentes contaminantes y los planes de erradicación y mitigación.
- Desarrollar investigaciones medioambientales en ecosistemas frágiles y las cuencas hidrográficas que propicien la solución de los problemas actuales y el uso sostenible de los recursos naturales.
- Contribuir a la recuperación cualitativa del ecosistema bahía de Cienfuegos, y a la interiorización social de la necesidad de la conservación de sus recursos, en las personas tomadoras de decisiones en particular, y en toda la sociedad en general.
- Establecer un riguroso control sobre todas las actividades generadoras de contaminación, que inciden sobre la calidad de las aguas de la bahía y su diversidad biológica.
- Mantener un control sistemático sobre los focos contaminantes del municipio que vierten directamente a bahía así como los que contaminan los ríos que desembocan en ella, mediante inspecciones y visitas

de control.

- Sistematizar el monitoreo físico-químico y bacteriológico de las aguas, incorporando en la medida que sea posible, otros parámetros que por su significación constituyan datos valiosos que permita conocer el estado del ecosistema.
- Mantener la vigilancia sobre el sellaje de sentinas de las embarcaciones fondeadas o atracadas en el puerto, y crear los sistemas contra derrames de hidrocarburos y otras contingencias generadoras de contaminación al medio marino.
- Intensificar en el período vacacional la vigilancia bacteriológica a las playas, haciendo énfasis en el control de gérmenes patógenos y alertar al gobierno y la población de las condiciones higiénico - sanitarias de las áreas de baño.

Con la Estrategia Ambiental Provincial se logra un estimula un acercamiento al MIZC en la Bahía de Cienfuegos, pues dicho documento enuncia acciones respecto a la bahía consecuentes con las políticas de manejo integrado, por lo que de forma implícita introduce cuestiones relevantes del enfoque integrador, comprometiendo no solo a los ciudadanos al cuidado de la bahía sino a casi todos los órganos y organismos de la Administración de la provincia implicados en el manejo y gestión de la Bahía. Sin embargo, se impone la actualización de la estrategia con el objetivo de revisar el cumplimiento de las metas trazadas y de adecuar las mismas a los nuevos problemas ambientales.

La Estrategia Provincial Integrada de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (2002-2007)

La Estrategia Provincial Integrada fue aprobada en el año 2002. En este documento se determinan el conjunto de amenazas y oportunidades que el entorno presenta a nivel territorial. Así como el conjunto de fortalezas y debilidades que permitan a la dirección de la provincia contar con un diagnóstico y evaluación de la situación existente; facilitando además el estudio de los principales problemas que determinan el espacio estratégico en el cual se van a desarrollar las acciones y que serán los ejes sobre los que se construirá la estrategia misma. Permite de hecho asumir retos, obligaciones y tareas a fin de lograr un desarrollo del entorno evitando los impactos, amenazas y factores críticos que hoy presenta la ciudad.[9]

Esta estrategia se desarrolla, partiendo en primer lugar de una caracterización de la provincia en la cual se identifica la situación actual del territorio, desde el punto de vista económico, social, demográfico, geográfico y ambiental. Además, define los principales actores del entorno dentro de los que figuran: los centros de investigación, recreativos, órganos de gobierno

9 CITMA. Estrategia Territorial Integrada. Cienfuegos, 2002. 66 p.

en estrecha coordinación con la delegación provincial del CITMA, empresas, universidades, el entorno social (individuo, familia, comunidad), las organizaciones políticas y de masas y los medios masivos de comunicación.

En la misma, se identifican los principales problemas ambientales dentro de los cuales cobra vital importancia para esta investigación la zona costera. Se pronuncia como uno de los problemas más agresivos la contaminación de la bahía por medio de sus cuencas y subcuencas, ubicándose en las mismas un número importante de fuentes contaminantes puntuales, que generan diversos tipos de residuales y aportan al agua, tanto superficial como subterránea, altas cargas contaminantes de elementos químicos, biológicos, materia orgánica disuelta y/o en suspensión. Situación que es agravada por la destrucción de franjas hidrorreguladoras de ríos y embalses, y por el uso irracional del recurso agua.[10]

Existen zonas con empobrecimiento progresivo del manto freático debido al acontecer de procesos dañinos y mal manejo. También existen aguas subterráneas contaminadas debido a la ausencia de sistemas de alcantarillado e inyección de grandes volúmenes de residuales por pozos absorbentes individuales y sistemas ineficientes de tratamiento de residuales. Además las zonas marinas contaminadas se localizan fundamentalmente en el lóbulo septentrional (norte) de la bahía de Cienfuegos, debido al aporte de los efluentes industriales, por vertimiento de hidrocarburos y de aguas albañales procedentes del alcantarillado de la ciudad.[11]

En contradicción con lo antes planteado, se reconoce como fortaleza en esta estrategia la existencia y funcionamiento estable de los Consejos de Cuencas Hidrográficas Provincial y Municipales y del Grupo Provincial de bahías y playas, los cuales funcionan en el territorio desde 1997. De igual manera reconoce también dentro de las fortalezas el desarrollo portuario que presenta el territorio, obviando que estas actividades marítimo-portuarias tienen lugar debido a la existencia de la bahía.

Para el desarrollo económico del territorio, se determinan áreas claves. Mediante las mismas se garantiza un enfoque diseñado que contribuye a la obtención de resultados superiores sobre bases científicas y con el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y no renovables. Para que estas áreas cumplan con los objetivos propuestos se establece para cada una de ellas una estrategia (con un determinado objetivo) y planes de acciones.

Dentro de estas áreas se encuentra el turismo como vía alternativa de desarrollo económico. A través de su estrategia se pronuncia la ejecución de proyectos dirigidos a promover, evaluar, controlar y restaurar los valores naturales que puedan potenciar el desarrollo turístico de la provincia para mitigar su impacto negativo. De igual manera mediante su plan de acción

10 Ibidem. p.3-5.
11 Ibidem. p.6-8.

se propicia el MIZC, el uso y preservación de los fondos marinos y el establecimiento de un estudio integral del tratamiento de residuales.[12]

Otra de las esferas claves es el medio ambiente teniendo como objetivo fundamental: desarrollar la ejecución y el control de la política ambiental cubana en la provincia de Cienfuegos, con la protección y conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, en función de alcanzar el desarrollo socioeconómico sobre bases sostenibles planteando dentro de su plan de acción:[13]

- Elevar la eficiencia de la vigilancia epidemiológica y crear los sistemas contra derrames de hidrocarburos y otras contingencias generadoras de contaminación al medio marino.
- Promover la revitalización de los muestreos de prospección de camarón, para conocer el estado actual de las poblaciones en la bahía y su potencialidad futura con vistas a elaborar un manejo sostenible del recurso e incorporar a estos estudios las especies de escama de interés comercial y la pesca exploratoria de otros recursos marinos presentes en la misma.
- Incidir en el fomento de la creación de colecciones de especies marítimas tanto de flora como de fauna y contribuir a fomentar las ya existentes.
- Hacer cumplir la legislación vigente en materia de regulaciones pesqueras para la actividad comercial y deportiva, para apoyar el trabajo de conservación, protección, y uso sostenible de los recursos naturales de la bahía.
- Coordinar la actualización e implementación del Reglamento para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos.

Por lo tanto, se puede concluir que a pesar de que la estrategia hace alusión a cuestiones importantes sobre el uso y conservación de la bahía y reconoce el enfoque del MIZC en la misma, estableciendo además posibles soluciones ante determinados problemas característico de la esfera turística y la protección de la flora y fauna de la bahía; se impone el reconocimiento de nuevos retos que pongan en práctica soluciones más eficaces ante la problemática existente. Uno de estos retos está en función del reforzamiento de las estructuras institucionales que deben viabilizar el proceso de MIZC en este ecosistema.

La Comisión de manejo de cuencas y áreas costeras de la Bahía de Cienfuegos como autoridad local de MIZC

Con el fin de alcanzar una adecuado gestión integral de la Bahía cienfueguera y lograr el actuar activo del gobierno en esta esfera, se creó la Comisión para el Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras (MICAC). El ob-

12 Ibidem. p 23-25.
13 Ibidem. p 31-40.

jetivo fundamental de esta comisión es lograr una coordinación, integración y armonización de las múltiples actividades que inciden en el área "liderada por el Gobierno," además de facilitar, aprobar y controlar la implementación de las estrategias.

La Comisión de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía permite proyectar los objetivos e implementarlos, con todos los elementos del MIZC, sin que constituya una comisión rígida; por el contrario, esta es dinámica, con enfoque de proceso y sus decisiones conducen al logro del desarrollo sostenible. Los documentos bases del establecimiento de la mencionada autoridad local reconocen los principales factores claves y actores internos de subordinación territorial y vertical.

Con la creación de esta comisión se le asigna al gobierno un importante papel de coordinación, armonización e integración de las actividades que se desarrollan e inciden en la bahía. Precisamente el Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular en su artículo 26 apartado 2, define las atribuciones del Consejo de la Administración Provincial: "coordinar, controlar y fiscalizar en su territorio la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del poder del Estado, conjugándolos con los intereses de la provincia y municipios que la integran, dentro de los marcos fijados por la ley"; por lo tanto asume el gobierno en el nivel provincial la presidencia de la Comisión Integrada de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía de Cienfuegos.

La autoridad local para el manejo y gestión de la bahía está formada por un equipo de trabajo con una función estatal y de gobierno cuyo objeto social es "la Implementación del MICAC para el saneamiento, conservación y desarrollo de la bahía de Cienfuegos", estableciendo estrechos vínculos con los organismos que forman parte de la Comisión de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras, actuando como Secretaría Ejecutiva de esta Comisión de Manejo Integrado y subordinada al Consejo de la Administración Provincial.

A pesar de las grandes expectativas con que fue aprobada y creada esta comisión en el año 2004 aún no ha cumplido los objetivos trazados, al carecer la misma de una adecuada articulación y coordinación entre los organismos y actores que la integran. La no realización de sus reuniones periódicas y sistemáticas; así como, la no activación de todas sus facultades, ha provocado que en el orden científico, legal e institucional, esta Comisión sea una estructura ineficiente.

El plan de manejo de la Bahía de Cienfuegos. Consideraciones críticas.

En 1993 se comenzó en la provincia el Programa para el Rescate del Medio Ambiente de la Bahía de Cienfuegos como parte de la aplicación de los prin-

cipios de la Agenda 21. En 1994 el Gobierno Provincial aprobó las Regulaciones Técnico-Jurídicas para el Uso Sostenido de la bahía delineando las tareas de cada organismo involucrado. Para la vigilancia, detección y mitigación de los impactos negativos sobre el ecosistema, generado tanto por eventos de contaminación crónicos u ocasionales, se creó el Grupo Provincial de bahía en 1995, a tenor de la constitución del Grupo Nacional de Bahías.

Consecuente con la política del CITMA, desde 1997 a 2000, se realizó el proyecto para la elaboración de un Plan de Manejo Integrado de la bahía de Cienfuegos. "Este proyecto permitió identificar cuatro tipos de puntos en disputa en la zona costera de la bahía, los que se relacionan a continuación".[14]

- Demandas sociales por los productos y servicios producidos en la zona costera.
- Conflictos entre los usuarios; por ejemplo: la eliminación de áreas de manglar o el dragado de los puertos puede traer como resultado la reducción de las poblaciones de peces.
- El efecto de la propia naturaleza sobre el estado del ecosistema; por ejemplo: los peligros causados por procesos naturales en la costa (elevación del nivel del mar, huracanes, desborde de ríos, etc.), pueden afectar la supervivencia humana y destruir todo tipo de inversión.
- Oportunidades; por ejemplo: necesidades de planificación o de desarrollo (industrial, planes de infraestructura para el desarrollo del turismo, etc.)

El plan involucra a una serie de sectores que desarrollan actividades que afectan de una u otra forma a la bahía y está basado en la política nacional para el desarrollo sustentable de las zonas costeras de Cuba. Anualmente este programa es actualizado; de manera que abarque toda una descripción del estado de la bahía, se analicen los principales focos contaminantes, el manejo racional y sustentable de la bahía a la misma vez que se proponen las soluciones más eficaces a fin de minimizar o erradicar los problemas existentes.

Este plan de manejo constituye el documente técnico y operativo que establece, regula y planifica el aprovechamiento, desarrollo, prevención, recuperación, protección y manejo de los recursos naturales y demás actividades ambientales que se realicen dentro del distrito del manejo integrado, fundamentado en el tratamiento plurisdisciplinar y multiescalar de los distintos elementos y procesos que intervienen en la zona costera, junto con un importante nivel de concertación entre los agentes involucrados.

A tono con las nuevas realidades del territorio, se hizo necesaria la realización de acciones destinadas a cumplimentar el plan de manejo. En 1996, comienzan a aplicarse las resoluciones para la Inspección Ambiental Estatal y

14 León Pérez Angel R. y. Castellanos González María E.El Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras, nuevo paradigma en la gestión ambiental. Cienfuegos. 2000.

para la EIA en los centros de producción y servicios con particular énfasis en aquellos con repercusión manifiesta al ecosistema de la bahía. En marzo de 1998 se constituyó el Consejo Municipal de Cuencas Hidrográficas del Municipio de Cienfuegos cuya misión es velar por la problemática ambiental de los ríos que pertenecen al municipio y que finalmente afectan a la bahía y por estar enmarcada la bahía dentro del municipio, el Grupo de Bahía y Playas pasó a formar parte de su membresía sin perder su identidad.[15] Sin embargo hoy se hace necesario una modificación de este plan de MIZC de la bahía de Cienfuegos, de manera que se logre insertar en el mismo las nuevas realidades de este ecosistema y soluciones eficaces a los conflictos existentes.

Conclusiones

Las estrategias territoriales y el plan de manejo de la bahía constituyen los principales instrumentos de gestión territoriales mediante los cuales se logra un acercamiento al enfoque de MIZC en la Bahía de Cienfuegos, pero se hace imprescindible su modificación y adecuación a las nuevas realidades. A tono con ello se impone además, un análisis de los cuerpos legales reguladores del manejo y la gestión de ecosistema bahía, a fin de lograr una adecuada eficiencia y eficacia en la dimensión legislativa del MIZC en concordancia con los nuevos desafíos que impone este novedoso proceso de manejo integrado.

Una adecuada correlación y complementación entre las empresas y el Gobierno Provincial, con un enfoque integrado en la resolución de los problemas de la bahía, sería la esencia para una eficaz implementación del MIZC, y la solución de los principales problemas, en la búsqueda de la protección y conservación sostenible de los recursos costeros de la bahía de Cienfuegos. Teniendo en cuenta la estructura institucional con que cuenta la provincia de Cienfuegos, se requiere de la erradicación de problemas, como por ejemplo, el predominio de un único sector en la planificación de la actividad ambiental, la existencia de un proceso centralizado en la toma de decisiones y la deficiente interrelación y complementación, que impiden una acción integrada y concertada en la búsqueda de una solución común, a partir de la armonización de las actividades de los diferentes sectores que afectan en esta área, la zona costera y sus recursos

De igual manera, se impone la capitación profesional de los recursos humanos con el fin de preparar a los cuadros y directivos de la provincia y la realización de acciones encaminadas al logro de una educación ambiental, de manera que la población tome conciencia de la necesidad de protección del medio ambiente. Hoy uno de los temas priorizados en la provincia debe ser el manejo integrado de la bahía a fin de lograr la conservación de este ecosistema devenido símbolo de la ciudad.

15 Grupo Provincial de Bahía, 1998.

Bibliografía

Cuba. Leyes, Decretos, etc. La Constitución de la República de Cuba. - La Habana: Editora Política, 1992.– 59p.

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley 81/97. Ley De Medio Ambiente. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Extraordinaria No. 7 del 11 de Julio, 1997.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 147/94. De la Reorganización de los Organismos de la Administración del Estado. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 2 del 21 de Abril, 1994.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de Agosto, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular. – Acuerdo No.4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 4 de Junio del 2001.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. – Consejo de la Administración Provincial. Cienfuegos, 30 de Noviembre, 1994. – 27p.

Academia de Ciencias de Cuba, 1990. "Resumen de Investigaciones: Bahía de Cienfuegos y Litoral Adyacente, 1988-1990". – Programa Nacional Para la Bahía de Cienfuegos y Área Litoral Adyacente.-68 p.

Adaptación al Decreto Ley 212 Gestión de la Zona Costera a la Provincia Cienfuegos. Centro de Estudios Ambientales de Cienfuegos: 2002.

Anónimo, 1984. "Cuban Port Information": Editorial Orbe I.C.L.: Ciudad de la Habana.

Anónimo, 1991. "Geografía Marítima del Puerto de Cienfuegos". Distrito Marítimo del Centro. Cienfuegos. Cuba, 46 p.

Asamblea Provincial del Poder Popular, 1988. Plan de tareas a desarrollar por los miembros de la Comisión Provincial del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Informe de la Asamblea Prov. del P.P. 15 p.

Brañes Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. –Fundación mexicana para la educación Ambiental. –Fondo de Cultura Económica: México: 1995.

CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 1997

CITMA. Estrategia Ambiental Provincial. Cienfuegos: CITMA, 1997

CITMA. Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos 2002-2007, Abril 2002.

León A.R., Araujo M., Serra C., Castellanos M.E. y col., (2001): Informe Final del Proyecto Territorial: "Manejo Integrado de la Bahía de Cienfuegos". – Fondos de la Unidad de Ciencia y Tecnología del CITMA. Cienfuegos.

----------, A.R., Castellanos M.E., .../etal/. "Estudio Parcial del Monitoreo Permanente en la Bahía de Cienfuegos". – Reporte Anual: Delegación del CITMA, 1998. – 30p.

4 Implementación de normas jurídicas sobre gestión de zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos: Mitos y realidades.

Lic. Yeslín Justafré Garcia

Resumen

La implementación del manejo integrado de zonas costeras (MIZC) en el ecosistema Bahía de Cienfuegos se erige sobre la base de una profusión de normas legales que acentúan la necesidad de revisar el ordenamiento jurídico. El presente artículo analiza las normas legales que regulan el uso, gestión integrada y protección de las zonas costeras en el caso del ecosistema Bahía de Cienfuegos.

Introducción

Los instrumentos jurídicos relativos a la gestión, uso y protección de la zona costera, tienen por objetivo indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales, superar los errores y deficiencias detectadas e identificar los principales problemas del medio costero. El proceso de actualización y completamiento del sistema legislativo sobre el MIZC en la Bahía de Cienfuegos es un proceso que aún no ha llegado a su fin, y en aras del logro de un marco legislativo eficiente es necesario realizar algunas reflexiones teóricas para el perfeccionamiento del mismo.

.El Decreto-Ley 212/00 Sobre gestión de la zona costera

El Decreto Ley 212/00 constituye el principal cuerpo legal mediante el cual se regulan aspectos relevantes del uso, manejo y protección de la zona costera. Al analizar el estado de implementación del referido cuerpo legal en la Bahía de Cienfuegos, se impone señalar que fue promulgado en el año 2000 y en estos momentos es que está siendo implementado en la bahía de Cienfuegos, de manera que todo un team que aúna especialistas de diversas ciencias rectoreado por el MPF lleva a cabo la delimitación de la zona costera y su zona de protección.

Esta cuestión trae aparejada consecuencias nefastas al adolecer entonces la bahía de una adecuada formulación y control del ordenamiento territorial y urbanístico de la zona costera, carece además de las señalizaciones correspondientes y del control de la línea que marca la parte terrestre y marítima de la zona costera y su zona de protección.

Ante la carencia de las señalizaciones adecuadas, existe la imposibilidad de acceder a la costa al estar casi el 70 por ciento de toda la línea urbanizada, constituyendo una característica del litoral la construcción de cercas, casas,

industrias u obras de diversos tipos sobre la línea de la costa. Esto provoca que se viole el precepto establecido en el artículo 13.1 del precitado cuerpo legal y además se propicie el deterioro paulatino de la zona costera, por lo que se hace imprescindible rediseñar la línea costera considerando armónicamente aspectos económicos y legales para garantizar una ciudad agradable, bella y fuerte ante las inclemencias naturales. Se establece además que las señalizaciones en la porción marina deben ser realizadas por el Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR), aspecto que padece de un cumplimiento ineficiente, al violarse en no pocas ocasiones dicho requisito que es indispensable para la ejecución de un proyecto u obra.

El hacinamiento poblacional en la bahía cienfueguera y en su litoral adyacente ha traído como consecuencia la violación del artículo 15.1 del Decreto-Ley 212/00, manteniéndose la zona costera preferentemente ocupada, situación contraria a la que establece este precepto. La existencia de un considerable número de áreas urbanas e industriales en la zona costera ha provocado la contaminación de la bahía. El vertimiento de manera directa y en muchos casos sin tratamiento alguno, o con tratamientos que no cumplen con las normas de vertimientos establecidos, conduce lentamente a la modificación y pérdida de la diversidad biológica, y a la violación de lo preceptuado en el artículo 8 k) donde se regula la prohibición de los procesos industriales en la zona y su zona de protección cuando puedan constituir un significativo riesgo de contaminación. Sin embargo, hoy uno de los principales focos de contaminación de la bahía son el inadecuado tratamiento y disposición de residuales y el vertimiento de líquidos y residuos oleosos por parte de las industrias que se localizan en el litoral costero.

La gran cantidad de microvertederos en la zona costera no solo afecta la fachada marítima, sino que contribuye al deterioro de la línea de costa y del medio en general. También se convierten en focos de enfermedades para la población, en algunos casos con peligro para la vida humana.

La vegetación presente en la línea costera de la bahía, afectada por las construcciones humanas, en gran parte no se corresponde con los requerimientos paisajísticos y en muchos casos no es la adecuada desde el punto de vista ecológico. Por otra parte, la indisciplina social se manifiesta en el pobre cuidado que se le da y en su explotación arbitraria. En gran medida se desconoce la necesidad de la vegetación costera para la propia protección de la costa; los manglares, por ejemplo, preservan la orilla de la erosión y permiten en cierta medida el desarrollo de toda una gama de organismos marinos, forman también una barrera para los vientos y el oleaje en caso de huracanes o fuertes vientos.

Otro grupo importante de problemas está asociado al uso inapropiado de la zona costera ejemplo de lo cual es el estacionamiento y la circulación de vehículos terrestres en las áreas de playa, situación que trae aparejada la viola-

ción del artículo 16 c) del referido cuerpo legal. De igual manera se establece en le precitado cuerpo legal, en su disposición final quinta, la existencia de un período de tres años siguientes a la promulgación del mismo, para llevar a cabo una revisión y proceder a una posible modificación de toda legislación especial vigente que involucre los usos de la zona costera. Dicha alternativa no ha sido realizada en el territorio de la manera más eficiente, por lo que los órganos rectores de la política ambiental, carecen de regulaciones, mediante las cuales se establezcan acciones, atribuciones y funciones concretas y directas con respecto al control y dirección del manejo de la bahía. Sin embargo, en dicho cuerpo legal al enunciar los órganos y organismos implicados en el MIZC en cualquier caso, las funciones y responsabilidades en materia de planificación e implementación son delineadas claramente, donde la estructura institucional contiene usualmente mecanismos de enlaces distintos pero claros para lograr la coordinación interinstitucional a escala nacional y manejar los conflictos, planificar y tomar decisiones en el ámbito local[1].

En diferentes artículos consultados sobre la Bahía de Cienfuegos, se hace mención a los usos de la zona costera pero se omiten varios de los usos importantes de la misma lo que trae aparejado la existencia de usos no compatibles con la conservación en la bahía y por lo tanto un actuar pasivo ante los conflictos de usos. Sin embargo, es necesario destacar que en el año 2002 se actualizó el inventario de usos de la bahía por el Centro de Estudios Ambientales del CITMA en Cienfuegos (CEAC) a solicitud del gobierno provincial; definiéndose 18 tramos y tres cayos principales.

La realización de obras, proyectos o actividades en la bahía de Cienfuegos está condicionada a la obtención de la licencia ambiental. Además, para determinadas obras, proyectos o actividades se requieren además de esta licencia, el cumplimiento de otros requisitos. Por lo que el otorgamiento de la licencia ambiental implica todo un estudio de los posibles efectos que pudieran causarse a la zona costera y la determinación de si es conveniente o no que se realice la obra, proyecto o actividad.

De igual manera, una de las principales fortalezas de la provincia y que tributan al manejo y gestión de la bahía es la preparación mediante el curso de maestría de MIZC de 26 master en esta temática, así como la labor eficiente que realiza el CEAC, a través del cual se desarrollan herramientas científicas que contribuyen al MIZC en al bahía cienfueguera como son los monitoreos hidrológicos, de sedimentos, modelaciones de procesos costeros y proyectos de investigación sobre educación ambiental y trabajo comunitario.

Otra de las principales fortalezas radica en la elaboración del diagnóstico prospectivo de la provincia de Cienfuegos para el Plan de Ordenamiento Territorial que fue aprobado en el año 2004. En este plan se proponen áreas

1 Informe del GESAMP sobre la contribución de la ciencia al Manejo Costero Integrado. Roma, 1999.

de resultados claves; donde figuran el manejo integrado de los recursos naturales, la preservación del patrimonio, la valorización de la identidad y el desarrollo del turismo. De igual manera reconoce el desarrollo de la náutica como una de las estrategias para el incremento de la actividad turística, en el paradigma que implica la sostenibilidad y las condiciones naturales que aún tiene la bahía de Cienfuegos; unido a los pronunciamientos del Ministerio del Turismo de convertir a Cienfuegos en Capital de la Náutica en Cuba, están en la máxima jerarquización dentro del desarrollo local sostenible.

Sin embargo, a pesar de la existencia de fortalezas que contribuyen a la implementación del Decreto-Ley 212/00 en la bahía; las múltiples deficiencias dentro de las cuales resalta el desconocimiento de este cuerpo legal; implican un manejo inadecuado de la bahía y de hecho un empeoramiento de su condición actual, lo que exige toma de decisiones rápidas y eficientes por los órganos y organismos y un actuar consciente y racional de la población.

Diagnóstico del estado de implementación de la normativa complementaria

El Decreto-Ley 200/99"De las contravenciones en materia de medio ambiente" se implementa en la provincia como legislación específica en materia de contravenciones ambientales, pero carece de fuerza legal obligatoria, pues en pocas ocasiones este instrumento es utilizado de manera eficaz, lo que propicia que otros organismos no puedan actuar directamente ante la infracción cometida al declarar en su artículo 16.1 las autoridades facultadas para imponer las sanciones.

El Decreto-ley 200/99, al regular en todo su articulado aquellas conductas que se consideran contravenciones ambientales, se convierte en un instrumento regulador de las conductas humano nocivas para el medio ambiente, y en particular es relevante su papel para el caso de la bahía de Cienfuegos, pero se impone la necesidad de una mejor preparación y selección del cuerpo de inspectores, a fin de lograr un actuar eficiente que incida en la imposición de medidas acordes a las contravenciones infringidas.

Con respecto a las contravenciones relativas a la zona costera y de protección definidas en el artículo 9 del referido cuerpo legal; en la provincia durante el período 2005 e inicios del 2006 se ha evidenciado un paulatino descenso de conductas transgresoras; sin embargo contrario a esto ha aumentado la contaminación y deterioro de la bahía.

El Decreto-ley 164/96"Reglamento de pesca" se implementa en la bahía con el fin de minimizar estas acciones, creándose en respuesta a ello la Oficina Provincial de Inspección Pesquera (OPIP), como órgano encargado de fiscalizar el control de la pesca tanto en embarcaciones estatales como en particulares. Se convierte además en el principal órgano sancionador con

facultades para establecer las correspondientes medidas.

A fin de lograr una solución ante estos efectos adversos provocados a la bahía y como implementación de esta normativa legal se creó la Federación de Pesca Deportiva y la Comisión Consultiva de Pesca al amparo del artículo 25 del referido cuerpo legal, integrada esta última por todos los organismos que de una forma u otra inciden en la actividad pesquera, teniendo como objetivo la realización de inspecciones a todas las embarcaciones pesqueras a fin de constatar el grado de cumplimiento de las regulaciones de pesca (zona de cordel, tipos de anzuelo, medidas de chinchorros o redes, tallas mínimas de captura, proceso del producto y las medidas higiénico-sanitarias) y el otorgamiento de licencias de pesca y la inspección a industrias que vierten a las aguas de la bahía, enfrentándose así a la alternativa entre inversión-desarrollo contra conservación-prohibición.

Las principales contravenciones detectadas en la bahía al amparo del artículo 50 del referido Decreto-ley 164/96, radican en la pesca del camarón, la langosta y peces; provocándose desde el año 2005 hasta principios del 2006 la imposición de 210 multas lo que equivale a la pérdida de 197 500 CUC, aparejado a ello se han decomisado una serie de instrumentos pesqueros como botes (7739), atarrayas (24), carretes (21) y escopetas (35). Se incluye también dentro de las principales contravenciones la pesca ilícita y la falta de medios artesanales y tradicionales de captura, lo que atenta contra la biodiversidad al usar artes de pesca no autorizados. Existen además marcados conflictos por el espacio entre pescadores deportivos autorizados por la ley y el buceo contemplativo de carácter turístico.

Al amparo de Decreto-ley 164/96 la OPIP establece el procedimiento adecuado para la comprobación de la infracción. Una vez detectada la comisión del hecho se procede a realizar una investigación partiendo de las características del agente comisor y del modus operandis utilizado por el infractor así como la gravedad de la infracción. Posteriormente se convoca a una entrevista donde el instructor entrega el acta de ocupación del objeto decomisado y explica las razones por las cuales se estableció la medida aplicada. Una vez realizada dicha entrevista se procede a la toma de decisión por parte de la instancia provincial ratificando la medida o imponiendo la adecuada. Después de tres días de aplicada la medida, el infractor puede establecer recurso, el cual es resuelto mediante resolución en un período de 15 días, existiendo la imposibilidad de interponer cualquier otro recurso bien sea por la vía administrativa o por la vía judicial.

El Decreto-Ley 201/00 "Del Sistema de áreas protegidas" constituye uno de los principales cuerpos legales a tener en cuenta para el manejo de la bahía, pues dentro de la misma se localiza el área protegida Guanaroca-Gavilanes. Esta área protegida tiene categoría de refugio de fauna según lo establecido en el artículo 3 del referido cuerpo legal. Está compuesta por diferentes zo-

nas con características y valores naturales variados entre ellas: Llanura Cársica Aterrazada, La Bomba, desde Punta Diablo hasta Punta Gavilán, incluyendo toda la línea de costa que limita al Norte con el camino viejo de La Bomba. En la vegetación natural predomina el matorral xeromorfo costero (monte seco), protector del litoral, con costas abrasivo-acumulativas, y presencia de lagunas naturales en las terrazas marinas. La importancia de sus valores florísticos está dada por el endemismo de su vegetación, donde aparecen especies vegetales únicas de la flora de Cuba, con una alta conservación. Se destacan especies de reptiles, artrópodos, arácnidos y especies de la avifauna.

El área protegida Guanaroca-Gavilanes es administrada por el establecimiento provincial para la protección de la flora y la fauna. Dicha entidad es la encargada de la elaboración e implementación del Plan de Manejo con la asesoría de especialistas del CITMA; así como, de la vigilancia y control de las actividades desarrolladas en el área, en coordinación con el resto de los factores implicados como el Servicio estatal Forestal, el Cuerpo de Guardabosques y la OPIP. El área presta innumerables servicios ambientales tales como: corredor aéreo de especies migratorias, refugio de la avifauna local, hábitat de especies marinas y terrestres endémicas y bajo algún grado de amenaza, observación de aves y nidificación de aves

Sin embargo, hoy se impone como una de las principales necesidades para la bahía de Cienfuegos una mejor implementación del referido cuerpo legal, debido a que se encuentran en peligro de extinción especies representativas de la fauna de la bahía refugiadas en esta área como: el flamenco rosado y el camarón blanco y rosado. De igual manera existe un aumento de la contaminación y la pérdida de la sedimentación de la bahía debido a la aplicación de tecnologías atrasadas y poco amigables con el medio ambiente que están conduciendo a un deterioro y casi destrucción total de esta área. Esto implica una rápida respuesta ante estos problemas y una puesta en vigor de lo ya regulado legalmente.

La entrada en vigor del Decreto-Ley 230/02 De Puertos y su Reglamento constituye un paso de avance hacia una visión de nuevo tipo de gestión de esta actividad antrópica, al considerarse el puerto cienfueguero de primera importancia para el país por el MITRANS, unido a los de La Habana y Santiago de Cuba. Las inminentes operaciones portuarias que hoy se realizan en el puerto cienfueguero requieren de una concepción integradora, que considere la necesidad del desarrollo sostenible. Además, es necesario agregar que se espera que Cienfuegos se convierta en la capital de la náutica y uno de los principales puertos del país.

El desarrollo perspectivo del turismo y la actividad portuaria en la provincia de Cienfuegos necesitan de acciones integradoras dentro de un marco conceptual que englobe la zona costera, considerando la participación pública y la planificación para la disminución de los impactos entre usuarios y su

afectación en el medio ambiente, pues a pesar de las acciones tomadas y los resultados obtenidos aún no existe esta integración. Esta legislación crea una Autoridad Portuaria Nacional y establece un sistema de autoridades portuarias en los principales puertos del país dentro de los cuales figura el puerto cienfueguero, las cuales ejercerán la máxima autoridad en cuanto a la preservación del medio ambiente del puerto donde sean establecidas (artículo 26).

De forma más específica, el artículo 51.1 establece que cada autoridad portuaria tendrá a su cargo la elaboración e implementación de la estrategia ambiental correspondiente y el saneamiento y conservación de las aguas del recinto portuario que se le asigna. Los artículos del 57 al 59 imponen a cada autoridad portuaria, la facultad y la responsabilidad de garantizar la gestión de todos los desechos generados por los buques y la actividad marítimo-portuaria en general dentro del recinto portuario correspondiente; les exige el establecimiento de las coordinaciones necesarias con los demás organismos competentes; y les impone el deber dictar cuantas regulaciones sean necesarias para garantizar la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, en el puerto de Cienfuegos aún y cuando está delimitado el recinto portuario y nombrado el presidente de la autoridad portuaria, no se ha nombrado al resto de los miembros de esa autoridad y la misma no ha entrado en funciones. Por tanto, el Decreto-Ley 230/02 y su reglamento, se encuentran en su fase inicial de implementación, por lo que no puede hacerse ninguna consideración en cuanto a Cienfuegos. Por el momento, la única autoridad portuaria constituida es la del puerto de La Habana, siendo la experiencia muy nueva sin una validación en la práctica, de que la misma funcione y cumpla sus objetivos.

El sistema portuario nacional se encamina en estos momentos a una gestión integral, en el cual la dimensión ambiental es cada vez más determinante; promoviéndose además la necesaria intersectorialidad en el ámbito portuario de tal forma que la construcción y/o explotación de todas las obras hidrotécnicas y actividades industriales vinculadas a un recinto portuario, deberán estar sometidas a la más estricta fiscalización de los órganos y organismos competentes que garanticen el mejor desempeño ambiental de las mismas, jugando un papel fundamental el CITMA, ya sea a través de su control directo, o a través de la revisión, o el diagnóstico de las consultorías ambientales reconocidas por el mismo, según proceda.

El Reglamento técnico-jurídico para el uso de la Bahía de Cienfuegos. Instrumento específico territorial

El 30 de noviembre de 1994, el gobierno provincial aprobó las Regulaciones Técnico-Jurídicas para el uso sostenido de la Bahía de Cienfuegos con la cual se delineaban las tareas de cada organismo para contribuir al uso sostenible de la misma. Este documento entró en vigor el 1 de enero de 1995.[2] La

2 Reglamento para el uso sostenido de la Bahía de Cienfuegos. Cienfuegos, 1994.

aplicación de este cuerpo legal alcanza a todas las actividades relacionadas con el uso y explotación presentes o futuros de este ecosistema, de forma directa o indirecta y a todas las entidades políticas o privadas, así como personas naturales o jurídicas que tengan ubicadas instalaciones en la bahía o utilicen determinadas instalaciones en su litoral.

El reglamento para el uso sostenido de la Bahía de Cienfuegos en su artículo 1 plantea como objetivo: "el uso de dicho ecosistema a partir de la capacidad de soporte y de su potencial natural, sobre la base de su conservación, protección y mejoramiento con un criterio de sostenibilidad ecológica en el contexto de desarrollo que acomete el país y la provincia, y como parte de la estrategia global para el cuidado de los recursos marinos y costeros y su repercusión internacional," de manera que se hace necesario el desarrollo en cada proyecto de una evaluación de impacto ambiental.

En el Capítulo II del reglamento se clasifican los usos de la bahía planteando el concepto de capacidad de carga del ecosistema como consideración limitante ante los usos que puedan sobrepasar el mismo, siendo este uno de los aspectos más relevantes que hacen posible el uso racional y sostenido del ecosistema. Pero aún y cuando se establece en el Plan de Manejo de la bahía acciones que tienden a solucionar estos problemas de conflictos se hace imposible su cumplimiento al prevalecer la tendencia de búsqueda de los efectos económicos, obviando los daños que se puedan causar al medio ambiente y de hecho al propio ecosistema bahía.

Al amparo del Capítulo III, se plantea la responsabilidad de las entidades que hacen uso de la bahía; enumerando para su manejo y conservación doce causas de daño ecológico. También se incluyen en este capítulo el requerimiento de la autorización del organismo competente para utilizar cualquier tramo costero que no se encuentre en explotación y se estipula que se realizarán monitoreos sistemáticos por los especialistas de las entidades competentes designadas por la dirección del CITMA en la provincia, o la Unidad de Medio Ambiente Provincial para el control sistemático de fuentes contaminantes y disposición de sus residuales y uso sostenido del ecosistema, tema este que se cumplimenta a través de los estudios realizados por el CEAC.

En los Capítulos VII al IX, este reglamento detalla pormenorizadamente los principales usos de la bahía de Cienfuegos, resaltando los efectos del uso industrial y el marítimo portuario en la calidad de dicho ecosistema. Es necesario resaltar el valor del articulado que conforma esta parte temática en tanto se establecen acciones por medio de las cuales obliga a todos los organismos a controlar el vertimiento de los desechos y residuos que van a parar a la bahía, estableciendo de igual manera la necesidad de un adecuado sistema de alcantarillados.

El Capítulo XI hace referencia a un tema importante, el de la divulgación o educación ambiental; planteándose que se mantendrá de manera perma-

nente durante todo el año en los medios masivos de comunicación una programación conformada por temas relacionados con el ecosistema bahía de Cienfuegos y la necesidad de su conservación o desarrollo sostenido. Esta programación será elaborada por las instituciones que participan de una forma u otra en el programa de rescate ambiental. Además se plantea que se ejecutará la educación ambiental de los educandos sobre bases metodológicas que permitan establecer un programa educativo dirigido a aumentar el interés por las actividades ambientales a la vez que sirva de apoyo al programa de rescate ambiental de la bahía.

El Artículo 58 hasta el 60 del reglamento, establece el régimen contravencional que resulta de vital importancia. Se faculta específicamente a los Consejos de la Administración Provincial en cuanto a la imposición de las correspondientes multas que se deben aplicar sin perjuicio de otras responsabilidades que puedan exigirse a las entidades que operan en este sector. Se considera que este régimen de responsabilidad administrativa, requiere de manera inmediata de determinadas modificaciones sustantivas que establezcan tácitamente el sistema contravencional y su correspondiente procedimiento para las personas jurídicas involucradas en la actividad ambiental, así como tener en cuenta al imponer una sanción administrativa, la valoración del daño causado ante determinado impacto ambiental, no solo partiendo de su importancia económica, sino también desde el punto de vista ecológico, dirigido a la rehabilitación del medio.

Por otra parte, se hace necesario el establecimiento de normas relativas a la creación en la provincia de un cuerpo de especialistas, capaces de determinar el tipo de daño ambiental causado al ecosistema y consecuentemente el tipo de sanción correspondiente (civil, administrativa y penal), para lo cual deberá existir un grupo de trabajo encargado de velar por el cumplimiento de las medidas que obliguen a las entidades. Todo ello resultó una práctica manifiesta desde el año 1994, hasta que surge el Decreto Ley No. 200/99, el cual como norma general, debería tenerse como punto de partida para la implementación de un sistema contravencional, que se ajuste a la realidad de la bahía de Cienfuegos.

El reglamento para el uso sostenido de la bahía, constituye el documento que sienta las bases jurídicas para el cumplimiento de determinadas acciones reguladoras y efectivas relacionadas con todas las actividades desarrolladas por usufructuarios y contaminadores en sus inmediaciones. El mismo tiene un carácter metodológico y educativo. Sin embargo, necesita ser actualizado a fin de incorporar en este cuerpo legal las regulaciones que con posterioridad al mismo han surgido.

A pesar de que el reglamento para el uso sostenido de la Bahía de Cienfuegos refiere acciones dirigidas al manejo integrado de la bahía, su estado de implementación y cumplimiento es prácticamente nulo, debido funda-

mentalmente al escaso conocimiento que de esta norma existe no solo por parte de la población sino también de los órganos y organismos encargados de cumplir lo regulado, lo que hace que se convierta en letra muerta. Consecuentemente, provoca que aún estén latentes los principales problemas de la bahía, entre los que resaltan: aumento del flujo de aguas residuales (desechos orgánicos e inorgánicos), aumento de la pesca indiscriminada, deforestación en las franjas de los ríos que tributan a la bahía e impactos generales sobre los ecosistemas naturales con riesgos inherentes a la biodiversidad.

No obstante, las regulaciones contenidas en este instrumento legal no consideran la importancia del acercamiento preventivo a los problemas de la zona costera, ni conciben a las comunidades costeras como uno de los usuarios de la misma, ni siquiera reconoce la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dirigida a solucionar los problemas relacionados con el manejo eficaz y la protección del área costera.

Como resultado de este análisis, resulta evidente, la necesidad de modificar esta regulación y su correspondencia con el enfoque de MIZC y las condiciones actuales tanto políticas, institucionales, como legales, basado en los principios nacionales e internacionales que imperan en esta materia. También es importante lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente, los valores culturales y las oportunidades que se presenten, en la consecución de un uso y desarrollo económico sostenible de la bahía de Cienfuegos.

Conclusiones

El manejo integrado de zonas costeras en Cienfuegos está basado en la vinculación de los diferentes sectores que inciden en el uso de los recursos costeros en aras de preservar y proteger la diversidad biológica de los ecosistemas costeros, la conservación de los hábitats, la lucha contra la contaminación y sobreexplotación y promover el uso racional y sustentable para la utilización de los recursos costeros.

Con el fin de lograr un adecuado MIZC en la bahía, el gobierno y el partido en las diferentes instancias han realizado un chequeo continuo de la contaminación de la bahía mediante reuniones periódicas llamadas "Reuniones de bahía." En estas reuniones están presentes los directivos de las empresas contaminadoras, los organismos reguladores, los usuarios de la bahía y los técnicos y especialistas en control del medio ambiente. El objetivo fundamental de estas reuniones es buscar soluciones conjuntas a los problemas existentes que inciden en la bahía y que han sido detectados a través de las inspecciones y visitas de control.

Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para lograr un tratamiento efectivo del MIZC desde la perspectiva legal en la Bahía de Cienfuegos, siendo un objetivo clave a considerar la adecuada implementación de la

legislación general sobre MIZC y la complementaria y una posible modificación de la legislación vigente para el uso de la bahía.

Bibliografía

Cuba. Leyes, Decretos, etc. La Constitución de la República de Cuba. - La Habana: Editora Política, 1992.-- 59p.

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley 81/97. Ley De Medio Ambiente. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Extraordinaria No. 7 del 11 de Julio, 1997.

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley No. 85/98 Ley Forestal. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 48 del 31 de Agosto, 1998.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 147/94. De la Reorganización de los Organismos de la Administración del Estado. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 2 del 21 de Abril, 1994.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 164. Reglamento de Pesca. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 26 del 22 de Julio, 1996.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto Ley No. 201. Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 84 del 24 de Diciembre, 1999.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 200. De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria del 22 de Enero, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. – En Gaceta Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de Agosto, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular. – Acuerdo No.4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 4 de Junio del 2001.

Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. – Consejo de la Administración Provincial. Cienfuegos, 30 de Noviembre, 1994. – 27p.

ATLANTIC ELM